



Políticas Públicas Desportivas: enfoque nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus.

Dissertação apresentada à Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, com vista à obtenção do grau de Mestre em Gestão Desportiva, de acordo com o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de março, na versão da sua quarta alteração pelo Decreto-Lei nº 063/2016, de 13 de setembro.

Orientadora: Prof^a. Doutora Maria José Carvalho de Almeida

George Sousa Fróes

Porto, Setembro de 2018

FICHA DE CATALOGAÇÃO

Fróes, G.F. (2018). *Políticas Públicas Desportivas: enfoque nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus*. Porto: G.S. Fróes. Dissertação de Mestrado em Gestão Desportiva apresentada à Universidade do Porto.

Palavras-chave: GESTÃO DESPORTIVA. POLÍTICAS PÚBLICAS DESPORTIVAS. PROJETOS DESPORTIVOS. CENTROS DE CONVIVÊNCIA DA FAMÍLIA E DO IDOSO. DESPORTO DE PARTICIPAÇÃO.

*“Nenhum dever é mais importante do
que a gratidão”.*

Cícero

Agradecimentos

*“Muito obrigado Senhor!
Muito obrigado pelo que me deste,
Muito obrigado pelo que me dás.*

*Obrigado pelo pão, pela vida, pelo ar, pela paz.
Muito obrigado pela beleza que os meus olhos veem no altar da natureza.
Olhos que fitam o céu, a terra e o mar
Que acompanham a ave ligeira que voa fagueira pelo céu de anil
E se detém na terra verde, salpicada de flores em tonalidades mil.*

*Muito obrigado Senhor!
Porque eu posso ver meu amor.
Mas diante da minha visão
Eu detecto cegos que se debatem na escuridão,
Que tropeçam na multidão,
Que choram na solidão.*

*Por eles eu oro e a ti imploro comiseração,
Porque eu sei que depois desta vida, na outra vida, eles também enxergarão!*

*Muito obrigado Senhor!
Pelos ouvidos meus que me foram dados por Deus.
Ouvidos que ouvem o tamborilar da chuva no telheiro,
A melodia do vento nos ramos do olmeiro,
As lágrimas que vertem os olhos do mundo inteiro!*

*Ouvidos que ouvem a música do povo que desce do morro na praça a cantar
A melodia dos imortais, que se houve uma vez e ninguém a esquece nunca mais!
A voz melodiosa, canora, melancólica do boiadeiro.
E a dor que geme e que chora no coração do mundo inteiro!*

*Pela minha alegria de ouvir, pelos surdos, eu te quero pedir,
Porque eu sei que depois desta dor, no teu reino de amor, voltarão a ouvir!*

*Obrigado pela minha voz mas também pela sua voz.
Pela voz que canta, que ama, que ensina, que alfabetiza, que trauteia uma canção
E pela voz que o teu nome profere com sentida emoção!*

*Diante da minha melodia
Eu quero rogar pelos que sofrem de afasia.
Eles não cantam de noite, eles não falam de dia.
Oro por eles porque eu sei que depois desta prova, na vida nova, eles cantarão!*

*Obrigado Senhor!
Pelas minhas mãos,
Mas também pelas mãos que aram,
Que semeiam, que agasalham.*

*Mãos de ternura que libertam da amargura.
Mãos que apertam mãos
De caridade, de solidariedade.
Mãos dos adeuses,
Que limpam feridas,
Que enxugam lágrimas e dores sofridas!*

*Pelas mãos de sinfonias, de poesias, de cirurgias, de psicografias!
Pelas mãos que atendem a velhice, a dor, o desamor!
Pelas mãos que no seio embalam o corpo de um filho alheio sem receio!
E pelos pés que me levam a andar, sem reclamar!*

*Obrigado Senhor!
Porque eu posso caminhar.
Diante do meu corpo perfeito
Eu te quero louvar.
Porque eu vejo na Terra
Aleijados, amputados, decepados, paralisados, que não se podem movimentar.*

*Eu oro por eles porque eu sei que depois desta expiação,
Na outra reencarnação,
Eles também bailarão!*

*Obrigado por fim, pelo meu lar.
É tão maravilhoso ter um lar!
Não é importante se este lar é uma mansão, se é uma favela, uma tapera, um
ninho, um grabato de dor, um bangalô, uma casa do caminho ou seja lá o que for.*

*Que dentro dele exista a presença
Do amor de mãe ou de pai,
De mulher ou de marido,
De filho ou de irmão.
A presença de um amigo,
Alguém que nos dê a mão
Ou pelo menos a companhia de um cão,
Porque é muito triste viver na solidão.*

*Mas se eu a ninguém tiver para me amar,
Nem um teto para me agasalhar,
nem uma cama para me deitar,
Nem aí reclamarei.
Pelo contrário, eu te direi*

*Obrigado Senhor!
Porque eu nasci!
Obrigado, porque creio em ti!
Pelo teu amor, obrigado Senhor!"*

Poema de Gratidão - Amélia Rodrigues (FRANCO, 1978)

E com esse sentimento de gratidão que brota do fundo d'alma, reconhecendo que muitos colaboraram para que eu aqui chegasse e tivesse êxito, agradeço:

À Deus, pela minha vida e pelas constantes bênçãos a mim proporcionadas;

Aos meus pais Geraldo e Rosa, minha eterna gratidão pelos exemplos de vida, pelo amparo diuturno, por serem meu porto seguro, especialmente minha mãe, por me devotar tanto amor e incentivar as minhas conquistas;

À minha esposa Paula e meus filhos Gabriel e Matheus, pelo amor, companheirismo, paciência, compreensão e apoio em todos os momentos;

Aos meus irmãos Flávio e Eduardo, que sempre torceram pelo meu sucesso;

À minha orientadora, professora Dr^a. Maria José Carvalho, pela orientação, por confiar no meu potencial, pelas oportunidades de aprendizado, pelos conhecimentos compartilhados, pelo incentivo, compreensão e profissionalismo, pelos sorrisos divididos, pela nobreza d'alma;

À professora Dr^a. Myrian Abecassis Faber, pela ajuda providencial em momento de incerteza;

Ao ex-Secretário de Esporte do Amazonas, Fabrício Silva Lima, por abrir as portas da SEJEL para esta investigação;

Ao ex-Secretário Executivo Adjunto da SEJEL, Roberto Augusto Tapajós Folhadela, pela amizade e por confiar no meu potencial;

À Presidente da Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social, Dr^a. Ana Paula Machado Andrade de Aguiar, pela atenção e presteza;

Aos valorosos profissionais de Educação Física que coordenaram os Centros de Convivência na gestão Fabrício Lima – Piter Oliveira, Rogério Olinger, Antônio Alex, Lilian Daniel, Allan Kardec, Francisco Coelho, Marcelo Silva – pela contribuição à pesquisa;

Ao amigo Thiago Bonates, pela parceria e pelo elevado espírito público demonstrado no exercício de seus afazeres;

Aos amigos de Manaus e do Porto, pelo carinho fraternal e encorajamento;

A todos que de uma forma ou de outra contribuíram para que eu concluísse essa jornada;

Muito obrigado por tudo que fizeram por mim ao longo dos anos!

*“Em um coração onde habita a
gratidão, também habitará sempre a
felicidade”.*

(Autor desconhecido)

Índice Geral

Agradecimentos	V
Índice Geral.....	XI
Índice de Figuras	XV
Índice de Quadros.....	XVII
Índice de Tabelas.....	XIX
Resumo	XXI
Abstract.....	XXIII
Abreviaturas.....	XXV
I INTRODUÇÃO.....	1
II FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	7
1 Políticas Públicas: evolução, conceito, formulação e análise.....	9
1.1 Evolução das ciências políticas.....	9
1.2 Conceito de políticas públicas.....	14
1.3 Formulação e análise de políticas públicas.....	18
1.3.1 Os primeiros modelos: Racionalismo e Incrementalismo	18
1.3.2 Modelo <i>Garbage Can</i>	20
1.3.3 Tipologia de Lowi: Arenas de poder	21
1.3.4 O ciclo da política pública (<i>policy cycle</i>)	22
1.3.5 Tipologia de Wilson.....	31
1.3.6 Tipologia de Gormley	32
1.3.7 Modelo de coalizão de defesa (<i>advocacy coalition</i>)	33
1.3.8 Arenas sociais.....	34
1.3.9 Modelo do equilíbrio interrompido (<i>punctuated equilibrium</i>)	35
1.3.10 Modelo do novo gerencialismo público (<i>new public management</i>) ...	37
1.4 Modelos de estudos para implementação de políticas públicas	38
1.5 Políticas públicas desportivas	40
2 A estrutura regulatória do desporto e a implantação de políticas públicas desportivas no período posterior à Constituição Federal de 1988	43
2.1 O desporto pós-Constituição Federal de 1988	45
2.2 A Lei nº 8.672/1993 (Lei Zico)	49

2.3 O desporto no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	57
2.4 A Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) e suas alterações	67
2.5 O desporto no Governo Lula e Dilma Rousseff (2003-2016)	73
3 Desporto no Estado do Amazonas	93
3.1 Caracterização socioeconômica do Brasil e do Amazonas	97
3.2 Estrutura do desporto no Amazonas	101
3.2.1 Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer	105
3.2.2 Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social	111
3.3 Estratégias para o desenvolvimento do desporto	113
3.3.1 Planejamento e gestão governamental do desporto no Amazonas ...	115
3.4 Centros de Convivência no Estado do Amazonas	119
III METODOLOGIA	123
1. Caracterização da pesquisa	125
2. População e amostra	127
3. Caminhos da pesquisa	128
IV APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	133
1 Contextualização dos Centros de Convivência da Família e do Idoso no âmbito das políticas públicas desportivas do Amazonas	137
1.1 A formulação das políticas públicas	157
2 Caracterização dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus	159
2.1 Centro Estadual de Convivência da Família Padre Pedro Vignola	161
2.2 Centro Estadual de Convivência do Idoso de Manaus	162
2.3 Centro Estadual de Convivência da Família Professora Teonízia Lobo de Carvalho	163
2.4 Centro Estadual de Convivência da Família 31 de Março	164
2.5 Centro Estadual de Convivência da Família André Araújo	164
2.6 Centro Estadual de Convivência da Família Magdalena Arce Daou	165
2.7 Estrutura desportiva dos Centros de Convivência	166
2.8 Intersetorialidade nos Centros de Convivência	169

3 O Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus	171
3.1 Análise dos indicadores de desempenho do Projeto	176
3.1.1 Profissionais contratados	180
3.1.2 Atividades de integração	181
3.1.3 Estagiários admitidos	182
3.1.4 Calendário de atividades	183
3.1.5 Pessoas matriculadas	184
3.1.6 Pessoas avaliadas e aptas	185
3.1.7 Modalidades oferecidas	187
3.1.8 Cursos oferecidos	195
3.1.9 Pessoas frequentadoras	197
3.1.10 Licitações executadas	206
3.2 Número de pessoas beneficiadas no período 2008 a 2017	208
V CONSIDERAÇÕES FINAIS	213
1 Primeiras considerações	215
2 Considerações essenciais	217
3 Considerações finais	223
4 Recomendações	227
VI REFERÊNCIAS	229
VII APÊNDICE	253
Apêndice A – Número de pessoas matriculadas (2016)	255
Apêndice B – Número de pessoas matriculadas (2017)	255
Apêndice C – Número de atendimentos nas atividades livres (2016)	257
Apêndice D – Número de atendimentos nas atividades livres (2017)	257

Índice de Figuras

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas.	23
Figura 2: Sistema Brasileiro do Desporto (Lei nº 8.672/1993)	54
Figura 3: Sistema Brasileiro do Desporto (Lei nº 9.615/1998)	68
Figura 4: Organograma Institucional do Ministério do Esporte (2003).	74
Figura 5: Organograma Institucional do Ministério do Esporte (2016).	76
Figura 6: Crimes violentos letais intencionais por bairros de Manaus.	99
Figura 7: Estrutura Organizacional SEJEL/AM (2003).....	106
Figura 8: Organograma da AADES (2016).....	112
Figura 9: Identificação das zonas e bairros da cidade de Manaus	160

Índice de Quadros

Quadro 1: Tipologia de políticas públicas de Wilson.	31
Quadro 2: Tipologia das políticas públicas de Gormley.	32
Quadro 3: Secretários de Esporte (2003-2018)	107
Quadro 4: Organização da apresentação e discussão dos resultados	135
Quadro 5: Planos Plurianuais do Amazonas elaborados após a criação da SEJEL	137
Quadro 6: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2004 a 2007).....	138
Quadro 7: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2008 a 2011).....	142
Quadro 8: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2012 a 2015).....	145
Quadro 9: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2016 a 2017).....	148
Quadro 10: Ações para o desporto de participação no Amazonas	151
Quadro 11: Ações para o desporto educacional no Amazonas	152
Quadro 12: Ações para o desporto de rendimento e formação no Amazonas	153
Quadro 13: Síntese do Plano de Trabalho do Projeto	173
Quadro 14: Indicadores físicos do <i>Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus</i>	178
Quadro 15: Modalidades desportivas e número de frequentadores	203
Quadro 16: Modalidades não-desportivas e número de frequentadores	203

Índice de Tabelas

Tabela 1: Estrutura desportiva dos Centros de Convivência	166
Tabela 2: Modalidades desportivas oferecidas em 2016-2017	187
Tabela 3: Modalidades não-desportivas oferecidas em 2016-2017	188
Tabela 4: Número de pessoas frequentadoras (atividades regulares/2016)...	199
Tabela 5: Número de pessoas frequentadoras (atividades regulares/2017)...	199
Tabela 6: Número de frequentadores em atividades regulares e atividades livres	201
Tabela 7: Número de pessoas frequentadoras por zona da cidade	202
Tabela 8: Número de pessoas beneficiadas no período 2008-2017	209

Resumo

A constitucionalização do desporto na Carta Magna de 1988 trouxe novas esperanças e realidades individuais e coletivas ao povo brasileiro. Ao ser elevado pela primeira vez na história do país à categoria de direito social fundamental, substanciado no princípio da dignidade da pessoa humana, passou a ser dever do Estado fomentar as práticas desportivas formais e não formais como direito de cada cidadão, sendo obrigação estatal garantir a todos os brasileiros as manifestações desportivas representadas pelo desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento. Desde então, a implicação do Estado no desenvolvimento do desporto se configura em um profícuo objeto de análise de políticas públicas. A constatação de que as políticas públicas podem influenciar a vida de todos, dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, impulsionam as investigações nessa área de estudos ainda recente no Brasil. No Amazonas, são escassas as produções nessa seara, motivo que nos levou a perscrutar o que o Governo do Estado tem realizado no âmbito das políticas públicas desportivas. Este estudo investigou em que contexto se insere o Projeto *Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus*, desenvolvido pela Secretaria de Esporte do Estado do Amazonas, e em que medida este Projeto contribui para o desenvolvimento desportivo local. Objetivou-se: (i) identificar os Centros de Convivência como fator de promoção do desporto no Amazonas; (ii) contextualizar os Centros de Convivência no âmbito das políticas públicas desportivas do Amazonas; (iii) caracterizar os Centros de Convivência; (iv) analisar os indicadores de desempenho do Projeto. Trata-se de uma pesquisa documental, do tipo exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa. Os documentos analisados foram disponibilizados pelo Governo do Amazonas. As principais conclusões evidenciam que o Projeto: (i) faz parte das políticas públicas desportivas do Amazonas na dimensão do desporto de participação; (ii) contribui para o desenvolvimento desportivo na medida em que oferece instalações desportivas e desportos diversificados em seis Centros de Convivência; (iii) possibilita que crianças, adultos, idosos e pessoas com deficiência exerçam o direito constitucional ao desporto; (iv) promove a integração e inclusão social por meio do desporto, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: GESTÃO DESPORTIVA. POLÍTICAS PÚBLICAS DESPORTIVAS. PROJETOS DESPORTIVOS. CENTROS DE CONVIVÊNCIA DA FAMÍLIA E DO IDOSO. DESPORTO DE PARTICIPAÇÃO.

Abstract

The constitutionalization of sport in the 1988 Constitution brought new hopes and individual and collective realities to the Brazilian people. Being considered for the first time in the history of the country as a fundamental social right, consubstantiated in the principle of the dignity of the human person, it became the duty of the State to promote formal and non-formal sports practices as a right of every citizen, that is, the State must guarantee to all Brazilians the sports dimensions represented by educational sport, performance sport and sport for all. Since then, the State's involvement in the development of sport has been a valuable object of public policy analysis. The finding that public policies can influence all society, since the processes and results of policies always involve several social groups, impel the investigations in this area of studies still recent in Brazil. In the State of Amazonas, there are few academic productions on this subject, which led us to examine what the State Government has done in the scope of public sports policies. This study investigated the "Social Centers for Family and Elderly", a project developed by the Sports Department of the Amazonas State Government, and aimed to: (i) identify the Social Centers as a sport promotion factor in Amazonas; (ii) contextualize the Social Centers within the scope of the State's public sports policies; (iii) characterize the Social Centers; (iv) analyze the performance indicators of this project. This is a documentary research, exploratory and descriptive, with a qualitative approach. The documents analyzed were made available by the Government of Amazonas. The main conclusions show that the Project: (i) is part of the public sports policies of Amazonas in the dimension of sport for all; (ii) contributes to sports development insofar as it provides sports facilities and diversified sports in six Social Centers; (iii) makes it possible for children, adults, the elderly and people with disabilities to exercise the constitutional right to sport; (iv) promotes social integration and inclusion through sport, especially those in situations of social vulnerability.

Keywords: SPORTS MANAGEMENT. PUBLIC SPORTS POLICIES. SPORTS PROJECTS. SOCIAL CENTERS FOR FAMILY AND ELDERLY. SPORT FOR ALL.

Abreviaturas

AADES	Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social
ACSM	<i>American College of Sports Medicine</i>
CAF	Centro de Atendimento à Família
CETAM	Centro de Educação Tecnológica do Amazonas
CSD	Conselho Superior de Desportos
CSU	Centro Social Urbano
CDH	Conselho de Desenvolvimento Humano
CNE	Conselho Nacional do Esporte
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
CONFED	Conselho Federal de Educação Física
CPB	Comitê Paralímpico Brasileiro
CREF	Conselho Regional de Educação Física
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
GPT	Ginástica Para Todos
DIESPORTE	Diagnóstico Nacional do Esporte
FADA	Federação Amazonense de Desportos Atléticos
FAF	Federação Amazonense de Futebol
FVO	Fundação Vila Olímpica Danilo Duarte de Mattos Areosa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDESP	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MED	Ministério da Educação e Desporto
MP	Medida Provisória

MTO	Manual Técnico do Orçamento
ONU	Organização das Nações Unidas
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEC	Secretaria de Estado da Cultura
SEIND	Secretaria de Estado para os Povos Indígenas
SEJEL	Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer
SESI	Serviço Social da Indústria
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUSAM	Secretaria de Estado da Saúde
UEA	Universidade Estadual do Amazonas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
ZFM	Zona Franca de Manaus

I INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe novas esperanças e realidades individuais e coletivas ao povo brasileiro. É considerada um marco legislativo no que se refere ao desporto, pois passou a redimensioná-lo e ressignificá-lo no país, garantindo-o como um direito do cidadão, expressamente previsto nos incisos I, II, III e IV do seu artigo 217. Para a consecução dessa nova realidade, o texto constitucional outorgou não somente à União, como anteriormente, mas também aos Estados e ao Distrito Federal o poder expresso para legislar concorrentemente sobre desporto.

A relevância das políticas públicas desportivas no Brasil se dá sobretudo posteriormente ao desporto ter sido reconhecido como instrumento social por esta Carta Magna, pois passou a ser dever do Estado fomentar o desporto-educacional, o desporto-participação e o desporto-rendimento a fim de incentivar crianças, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência, a interessarem-se pelas distintas possibilidades de práticas desportivas, para efetivação do bem comum, por meio da universalização do desporto.

A implicação do Estado no desenvolvimento do desporto desde então se configura em um profícuo objeto de análise de políticas públicas, envolvendo os recursos públicos governamentais aplicados em programas, ações e projetos de desporto e lazer como também a transparência dos modelos e das práticas de gestão adotados por si e por outras entidades que concorrem para aquele fim.

Embora nos últimos anos as ações políticas voltadas para o desporto tenham sido avivadas, sobretudo em razão da realização no Rio de Janeiro dos Jogos Pan e Parapan-Americanos (2007), da Copa do Mundo FIFA (2014) e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016), percebe-se ainda um entendimento errôneo dos gestores desportivos sobre política pública desportiva, haja vista haver distanciamento entre essa e a promoção de eventos desportivos.

A realização dos megaeventos intensificou o interesse do poder público e da comunidade acadêmica para as questões relacionadas às políticas públicas de esporte e lazer no cenário brasileiro, razão pela qual foi notório o crescimento de conferências, congressos e publicações sobre essa área de atuação estatal ao longo dos últimos anos.

A constatação de que as políticas públicas podem influenciar a vida de todos, dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, levou-nos a perscrutar o que o Governo do Amazonas tem realizado no âmbito das políticas públicas desportivas estaduais.

De imediato, percebeu-se a carência de literatura e de investigações voltadas ao tema das políticas públicas no Estado, razão pela qual se justificam esforços para desbravar essa área de estudos, na expectativa de que os resultados encontrados possam fomentar discussões no meio acadêmico e induzir a novas pesquisas.

Eis a razão de eleição da temática políticas públicas desportivas no Amazonas: a possibilidade de cooperar, com conhecimentos e ações, para o avanço da Gestão Desportiva no Estado.

Conforme afirmam Grasso e Isayama (2017), analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados.

Assim sendo, o ponto de partida para esta investigação é perceber em que contexto se insere o denominado *Projeto de Apoio às atividades da Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL) nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus* e em que medida este Projeto contribui para o desenvolvimento desportivo local.

No intuito de responder o problema de pesquisa, foi estabelecido como objetivo principal: identificar os Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus como fator de promoção do desporto no Amazonas.

Foram estabelecidos ainda os seguintes objetivos secundários:

Contextualizar os Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso no âmbito das políticas públicas desportivas do Amazonas;

Caracterizar os Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus;

Analisar os indicadores de desempenho do *Projeto de apoio às atividades da Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL) nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*.

Este estudo foi elaborado conforme as normas e orientações para a redação e apresentação de dissertações da Faculdade de Desporto da Universidade do Porto (FADEUP, 2009, 3ª edição) e está estruturado em sete partes distintas: Introdução, Fundamentação Teórica, Metodologia, Apresentação e Discussão dos Resultados, Considerações Finais, Referências e Apêndice.

Na *Introdução* apresenta-se a motivação para o estudo a partir da exposição da temática e da pertinência para a área da gestão desportiva. Também foram descritos os objetivos da investigação e a estrutura da dissertação, de forma a permitir seu entendimento pelo leitor.

Na *Fundamentação Teórica* é apresentada a contextualização do estudo, amparada na revisão da literatura, para que se compreendam e articulem as ideias relacionadas à investigação.

Na *Metodologia* são descritas as características, métodos, instrumentos e universo da pesquisa, e forma de análise de dados, os quais compõem o processo metodológico utilizado na investigação para se alcançar os objetivos estabelecidos.

Na *Apresentação e Discussão dos Resultados* encontram-se descritos os resultados, sua interpretação e discussão à luz do referencial teórico utilizado na pesquisa.

Nas *Considerações Finais* apresentam-se as considerações essenciais sobre a pesquisa, as respostas aos objetivos propostos e as conclusões sobre a temática investigada.

Nas *Referências* são relacionadas as bibliografias e demais fontes utilizadas na pesquisa.

No *Apêndice* apresentam-se alguns documentos elaborados pelo autor, com o intuito de complementar sua argumentação e confirmar as ideias expressas no texto.

II FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1 Políticas Públicas: evolução, conceito, formulação e análise

1.1 Evolução das ciências políticas

Desde o séc. IV a.C., Aristóteles¹ conceituava política como sendo a arte ou ciência do governo e as diversas formas de governar a *pólis* (RODRIGUES, 2015). Atualmente, esse conceito antes restrito à *polis* (cidade), ganha ares de modernidade e passa a ser substituído por expressões como “ciência do Estado” ou “ciência política”. E ainda que conceitualmente o objeto de governo tenha sido levemente alterado – da *pólis* a um conjunto de atividades que remetem ao Estado maior – percebe-se a constante vinculação do termo ao poder.

Para definir o “poder”, e entender quem o exerce e a quem ele alcança, recorreremos ao cientista político Robert Dahl (1957) que o definiu como “a capacidade de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, ele não faria”. Max Weber (1979) dissertou sobre o poder pela dominação conceituando-o como “a probabilidade de uma ordem com um determinado conteúdo específico seja seguida por um dado grupo de pessoas”. Parsons (1951), de uma maneira mais reflexiva, não concorda em simplificar o poder à “uma ação imposta por um ator a um outro ator”; segundo ele, o poder (político) se caracteriza com “a aplicação de uma capacidade generalizada, que consiste em obter que os membros da coletividade cumpram obrigações legitimadas em nome de fins coletivos, e que, eventualmente, permite forçar o recalcitrante através de sanções negativas”. Esta visão mais democrática de poder é a que mais se preconiza atualmente, onde os dois lados têm poder, mas objetivando um fim coletivo, uma das partes dispõe da autoridade para conduzir as relações de interesses, com consentimento, sem coerção.

Buscando um conceito básico, que expresse as colocações acima a respeito da íntima relação entre o poder e a política, encontramos no Dicionário de Política a seguinte denominação:

¹ Aristóteles (384-322a.C.) foi o primeiro filósofo a desenvolver um tratado sobre o tema “política” em sua obra “Ética a Nicômaco”. Juntamente com Platão e Sócrates, é visto como um dos fundadores da filosofia ocidental.

A Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. Este tem sido tradicionalmente definido como "consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem" (Hobbes) ou, analogamente, como "conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados" (Russell). Sendo um destes meios, além do domínio da natureza, o domínio sobre os outros homens, o poder é definido por vezes como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento (BOBBIO, 2002).

De todo, extrai-se que há duas formas de resolver conflitos: pela força ou coerção, de forma dominativa, quando um lado impõe força e o outro sofre a ação; e há a resolução pela ação política, quando a coletividade delega poder de decisão impositiva baseada na diversidade de perspectivas sobre fins e meios.

Essa relação amistosa de controle e poder instigou o interesse de pesquisadores e pensadores nas dimensões normativas ou morais de governos, buscando reflexões na filosofia que pudessem indicar sobre a finalidade das ações governativas e quais atividades deveriam ser empreendidas para que seus cidadãos tivessem uma vida boa. Surge então, a ciência das políticas, na América do Norte e na Europa, após a II Guerra Mundial, *“quando os estudiosos da temática política buscaram um novo entendimento para as relações entre governo e cidadãos que explicasse melhor o estupendo crescimento da atividade do setor público voltada à criação de programas econômicos e sociais”* (DeLEON & MARTEL, 2006).

Conforme as observações de Peter DeLeon, os estudos sobre as políticas públicas têm uma longa história e passado curto. Assim o disse, explicando que as ações do governo foram foco de muitas críticas ao longo dos séculos, mas a sua análise sistemática, com base na estrutura conceitual da ciência política (*Policy Science*), remonta há poucas décadas apenas (DeLEON, 1994).

Neste curto período – se comparado ao tempo da história dos governos - as ciências políticas se caracterizaram por coexistir de forma sobreposta, mas distintas entre si, em uma diversidade de perspectivas. Aqueles que a estudam na contemporaneidade certamente mantêm a energia intelectual daqueles que deram início à abordagem; o foco, entretanto, deixa de ser na estrutura dos governos ou no comportamento dos atores, ou ainda, naquilo que os governos

deviam fazer, mas passa a ser primordial aquilo que os governos realmente fazem (HOWLETT *et al.*, 2013).

Esse novo prisma enfoca o desenvolvimento de generalizações e legislações sobre políticas públicas e *policy making* pública, ou, como alguns autores de início a denominaram, *policy science* (ciência política). Tendo como precursor Harold Laswell e alguns outros pesquisadores dos Estados Unidos e do Reino Unido, intencionava-se substituir os estudos políticos tradicionais pela ciência política, integrando teoria e prática política, sem cair na total objetividade dos estudos formais e legais.

Lasswell & Lerner (1951) publicaram uma coletânea de artigos onde aparecem as primeiras referências às “ciências da política pública”, onde defendiam a proposta de se estudar as políticas públicas a partir de conteúdos e metodologias de disciplinas diversas, com base em diferentes enfoques, sugerindo um entendimento multidisciplinar:

Podemos pensar em ciências da política pública como as disciplinas que visam explicar a elaboração da política (*policy-making*) e seu processo de execução (*polity-executing process*), além de fornecer dados e interpretações que são relevantes aos problemas da política pública num dado período (LASWELL & LERNER, 1951).

Parsons (1995), entende que a construção da teoria básica na área de políticas públicas foi definida por Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Em suas reflexões, Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar o conhecimento acadêmico com a produção empírica dos governos e desta forma, estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Duas décadas depois, Simon (1957) apresentou o conceito de racionalidade limitada, explicando que a racionalidade dos decisores públicos é sempre influenciada por fatores como informação incompleta ou imperfeita, tempo insuficiente para a tomada de decisão, interesses particulares daqueles que decidem, entre outros. Desta forma, seria interessante criar estruturas (conjunto de regras e incentivos) que moldassem o comportamento dos atores e os conduzisse na direção dos resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Neste período, a teoria política prescritiva e as práticas políticas dos estados modernos não conseguem mais dialogar dentro de uma ciência única, visto que o ambiente mundial após duas grandes guerras e uma incessante guerra fria, criou um abismo sem precedentes para os estudos multidisciplinares políticos.

Surgem então, as novas tentativas de examinar a política através de um método que conciliasse a teoria e a prática, avaliando de forma sistemática os produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) gerados pelos programas de governo. Uma grande contribuição para partida desta análise, foi apresentada por David Easton (1965) ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como um ciclo composto de formulação, resultados e o ambiente. Easton preconizou a ideia de que as políticas públicas são influenciadas por partidos, pela mídia e por grupos de interesse, que modificam seus resultados e efeitos.

Esperava-se que o estudo dos resultados e do fazer governamental renderiam conclusões e principalmente, recomendações que seriam diretamente aplicáveis às questões sociais mais dependentes. Ainda que as intenções fossem as melhores, a complexidade do próprio processo político derrubou a proposta, pois os governos já se mostravam resistentes às recomendações dos *experts* e a análise técnica científica muitas vezes era subordinada à necessidade política (FISCHER, 2007).

Por fim, já na década de 1990, Lindblom questionou a análise sistemática de Laswell e o racionalismo de Simon, propondo a incorporação de outras variáveis ao entendimento das políticas públicas. As relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório - que não teriam necessariamente um fim ou um princípio – deveriam também ser observadas de uma nova perspectiva. Pelo seu exposto, as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Atualmente, explicar e interpretar a formatação das políticas públicas continua sendo tarefa científica de pesquisadores e especialistas de diversas áreas das ciências. A forma como essas políticas afetam a sociedade vem

fazendo crescer as pesquisas acadêmicas sobre tais questões. Entender os motivos pelos quais determinadas políticas públicas são adotadas (e outras não) e a forma como são aplicadas, ajuda a compreender melhor não só a sociedade em que estamos inseridos, mas também, as causas e as consequências das decisões públicas.

Embora a multidisciplinaridade tenha sido admitida como essencial no estudo das políticas públicas, as recentes pesquisas focam na política pública em geral, constituindo uma ciência política incrementada com um conjunto exclusivo de terminologias, conceitos, interesses e vocabulários próprios (FISHMAN, 1991). A própria concepção de multidisciplinaridade mudou, pois os atuais estudiosos da área admitem não poder centralizar suas atenções a um só campo, estando obrigados a permear pelo menos os conceitos e interesses da ciência política na história e o campo sócio-político presente sobre o qual se investiga. Em geral, os estudiosos insistem em avaliar os objetivos, tanto quanto os meios, bem como o próprio processo da *policy-making*, recusando-se a excluir os valores de suas análises (HOWLETT *et al.*, 2013).

Outro ponto a se destacar é a resignação científica frente à noção de impossibilidade no tratamento de certas questões públicas, desmotivando os analistas a prescrever objetivos e normas específicas para a ciência política. Isso faz com que *“muitos pesquisadores ou avaliem as políticas em termos de medidas simples como eficiência e eficácia, ou usem o registro de esforços políticos para responder se na prática, os governos têm ou não dirigido suas atividades para o alcance de seus objetivos declarados, sem levar em consideração, em ambos os casos, o quanto os próprios objetivos seriam desejáveis ou racionais”* (HOWLETT *et al.*, 2013, p.24).

Considerando todas as teorias e estudos apresentados, infere-se que, em cada uma das tentativas ou reais construções de teoria política, são abordados três elementos essenciais incorporados de forma diferente em cada teoria, mas que estão presentes em todas elas. O primeiro deles é o ator político, que estabelecem as opções, tomam decisões e implementam as propostas; o segundo elemento é a proposta, a ideia propriamente dita, que molda as

deliberações, interesses e objetivos; e finalmente, o ambiente, a estrutura social e política na qual se desenvolve o programa.

Estas estruturas e o que significam, e de que forma são entendidas para o estudo das políticas públicas atuais, é tema da próxima discussão teórica.

1.2 Conceito de políticas públicas

A área de políticas públicas constituiu-se, principalmente nas últimas seis décadas, em uma ciência de conceitos próprios, com instrumental para análises técnicas e vocábulos específicos voltados à compreensão e observação de fenômenos de natureza político-administrativa.

Assim como a medicina trata o ser humano e a matemática trata os números, a ciência política nasceu para diagnosticar e tratar os problemas públicos de forma técnica e coerente. Para tal, os estudos das políticas públicas fundamentam-se de forma multidisciplinar na sociologia, na economia, na administração pública, na teoria das organizações, no direito, entre outras (SOUZA, 2007).

Esse *corpus* no qual se constituiu todo o material intelectual produzido ao longo da história da *policy science*, vem sendo amplamente averiguado por pesquisadores, políticos e administradores que trabalham com as demandas públicas nos seus diversos setores de intervenção.

Nos países de língua latina, como o Brasil, percebe-se uma certa dificuldade na distinção de alguns termos essenciais das ciências políticas. Isto porque, a “política” enquanto palavra pode assumir conotações distintas, o que os países de língua inglesa conseguiram diferenciar usando os termos *politics* e *policy*.

Para Bobbio (2002), o termo “politics” refere-se à atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Este sentido, que denota a atividade e a competição política, provavelmente seja o mais utilizado nas intenções de vocabulário da língua portuguesa, usadas a exemplo em frases como: “Meu pai adora falar de política” ou “A política é para quem têm bom estômago”.

Um outro conceito, voltado ao termo “policy”, apresenta uma dimensão mais concreta voltada à ação e decisão. É uma política de “funcionamento”, como fazer, retratada muitas vezes em estabelecimentos em frases como “nossa política de compras é consultar três fornecedores” ou “nossa política de privacidade exige tratamento de dados”.

O termo “política pública” do qual aqui se convém tratar, remete ao segundo sentido acima descrito. A vinculação da palavra “política” neste caso, tem mais a ver com o processo de construção e com a atuação das decisões que envolvem os conteúdos e os problemas públicos.

Em se tratando de políticas públicas, a política é entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que orienta a resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos (RODRIGUES, 2015, p.13). Assim sendo, a política seria uma resposta pacífica e acordada de resolver conflitos sociais, e especificamente a política pública, para tomar decisões de interesses compartilhados entre os diversos grupos que compõem a sociedade, mas que apresentam valores e objetivos de perspectivas diferentes.

Percebe-se então a necessidade da política nas sociedades contemporâneas, não só porque divergem social e culturalmente, mas para que questões específicas de desenvolvimento social como saúde, bem-estar, educação, investimentos, entre outras, sejam conduzidas de forma estratégica através de decisões e ações por uma autoridade revestida de poder público.

Desmembrando os conceitos apreciados, podemos dizer que as políticas públicas são exercidas por atores políticos, escolhidos ou designados para mobilizar os recursos pessoais, financeiros e estruturais, a fim de concretizar os ideais da sociedade que representam. Esses atores políticos podem ser públicos ou privados, e trabalhar de forma individual ou coletiva.

Os atores privados são os consumidores, trabalhadores, empresários, as corporações nacionais e internacionais, entre outros, que podem influenciar o governo a tomar decisões que alteram diretamente a formatação de determinadas políticas públicas. Os atores públicos – parlamentares, membros do Executivo, juízes, burocratas e organizações governamentais – são os que

têm, de fato, o poder de gerir as políticas públicas, estando diretamente ligados à elaboração, execução e avaliação das mesmas.

Estes gestores de políticas públicas devem ser desenvolvedores de competências multidisciplinares, que os habilitem a refletir sobre as complexas relações de interesses entre o público e o privado, e principalmente, comprometidos com as necessidades de bem-estar social. Segundo Rodrigues (2015), a eficácia do gestor para negociar dentro da burocracia de governo e com a comunidade, articulando os apoios necessários mediante práticas compatíveis com os princípios da liberdade, justiça social e ética, pode fazer toda a diferença para o sucesso de determinada política.

Evidentemente que essa eficiência da condução de políticas públicas não depende somente do perfil do gestor público. O ambiente de governança influi diretamente no sucesso ou fracasso de um projeto público. Quando a política é desenvolvida em um ambiente de atuação que favoreça a condução democrática e a negociação ética e comprometida, fica mais fácil gerenciar as complexidades que envolvem o funcionamento de um sistema de transformação social, com regras e rotinas ditadas pela administração pública.

É importante destacar que nenhuma definição é considerada conclusiva e definitiva, nem melhor, nem única; ainda assim, a expressão “políticas públicas” tornou-se de domínio comum nos últimos anos e frequente nos discursos eleitorais e governamentais, no debate público, na academia e nas organizações politicamente organizadas da sociedade (SOUZA, 2006).

A coletividade envolve-se e é envolvida nos discursos e projetos políticos por ser o elemento essencial dos mesmos. As políticas públicas são construções participativas de uma coletividade que visam a garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem uma sociedade (CARVALHO, 2002). Tais apontamentos só corroboram a ideia de que os três elementos – políticas públicas, Estado e governo – coexistem na compreensão desta matéria de forma indissociável, e na qual se inter-relacionam de forma singular. Como descreveu Bobbio (2002), as políticas públicas se constituem pela intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, sendo estas, atividades de auxílio imediato no exercício de um governo.

A partir destas referências, e entendendo conceitualmente a origem das políticas públicas, parte-se para o entendimento do “como” acontecem, o verdadeiro processo de acompanhamento de um ciclo. Sabatier (2005), propõe um ponto de partida para toda e qualquer intervenção, defendendo a ideia de que a posição política ideológica que conduz a política em questão provavelmente estará inserida na concretização de todas as ações que vierem a ser adotadas, explicitando as reais intenções do governo para cada setor específico da sociedade.

Desta forma, podemos inferir que a análise de campos específicos de políticas públicas, como as ambientais, as educacionais, ou no caso desta pesquisa, as sociais com ênfase nas políticas de esporte e lazer, responderia a origem de alguns problemas que afetam o desporto, por exemplo. Silva & Bassi (2012) afirmaram que as políticas públicas podem ser entendidas como um dispositivo para o controle social, gerado no contexto da modernidade, que refletem as interações de um sistema de atores e se expressam nas suas regras e modos de atuação, defendendo a forma de proceder frente a um assunto considerado de interesse público.

Sobre esta abordagem, Frey (2000) relata que para investigar tais programas e analisar a inter-relação entre as instituições políticas, os programas desenvolvidos e o conteúdo/objetivo dos mesmos, há que se observar três perspectivas. A primeira delas se refere a um questionamento clássico da ciência política, no sentido de discutir a boa governança e a real preocupação com o bem-estar social; a segunda seria o questionamento político propriamente dito, a interpretação das forças políticas e atores políticos no processo decisório; e finalmente, as averiguações relativas aos resultados que vêm produzindo.

Sustentando este mesmo conceito, Howlett *et al.* (2013, p. 9) afirma que analisar políticas públicas é uma tarefa exigente, que sugere algumas obrigações metodológicas que não se limitam apenas à busca dos registros oficiais da tomada de decisão governamental que se encontram nas leis, atos, regulamentações e relatórios oficiais; mas que tal análise deve necessariamente observar os atores estatais e societários envolvidos nos processos de tomada de decisão, assim como sua competência para influenciar e agir.

Assim, com base na teoria de Lowi (1972) que afirmava que o elemento mais básico da análise de uma política pública era a sua tipologia, analistas e cientistas de políticas públicas passaram a identificar e examinar a essência, intencionalidade, estrutura de indução de comportamento e resultados esperados por determinada política pública. Essa tipologia passou a ser entendida como o esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas como forma de classificar os conteúdos, os atores, os estilos e as instituições de um processo (SECCHI, 2016).

Algumas tipologias serão a seguir apresentadas, com o intuito de demonstrar as diferentes interpretações para as ações governamentais (ou a ausência delas) que interferem diretamente na vida de uma sociedade.

1.3 Formulação e análise de políticas públicas

Com o intuito de esclarecer por que determinadas políticas públicas são implementadas (e outras não), as atenções voltaram-se para as ações tomadas para se instalar um processo de política pública. A sondagem a respeito de quem decide, de que maneira e por qual motivo determinam decisões - e como estas são transformadas em ações públicas, motivou o surgimento das teorias em tipologias de políticas públicas. Com base nas pesquisas de Celina Souza (2006) e Leonardo Secchi (2016), serão destacados os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas.

1.3.1 Os primeiros modelos: Racionalismo e Incrementalismo

As decisões de políticas públicas começaram a ser analisadas através de modelos extensos e complexos criados por estudiosos da administração pública e da organização de negócios. Em meados da década de 1960, “essas discussões se encontravam engessadas em torno de dois modelos pretensamente incompatíveis: o racional e o incremental” (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 160).

O primeiro a surgir foi o modelo racional, que pensava a tomada de decisão política como algo inerente à busca de soluções para problemas, e que,

ao longo deste processo, todas as respostas possíveis eram recolhidas e usadas, de modo científico, para avaliar as opções de política pública em questão.

O modelo incremental, percebia a tomada de decisão como uma atividade mais política que fundamentalmente técnica; em que “a análise exercia um papel bem menor que a barganha e outras formas de interação e negociação entre os principais tomadores de decisão” (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 161). Para os cientistas políticos da época², o racionalismo era sempre a expectativa para assegurar resultados otimizados; entretanto, os mesmos constatavam que o modelo incremental descrevia melhor a realidade prática das políticas governamentais.

Assim, as tentativas de estudar o comportamento organizacional por meios científicos, identificavam a racionalidade como uma técnica promissora, porém, que nem sempre seria possível conseguir razão plena na prática. Para alguns analistas, essas “curvas” de padrão tinham implicações importantes tanto na teoria quanto na prática do modelo racionalista. Provavelmente, o crítico mais aceito do modelo racional tenha sido Hebert A. Simon, que juntamente com outros estudiosos argumentavam que as limitações à racionalidade observadas anteriormente não eram simplesmente *desvios* que poderiam ser superados por uma análise mais cuidadosa, mas que eram suficientemente sérias para minar qualquer noção de racionalidade pura (HOWLETT *et al.*, 2013). Ainda que Simon não tenha desenvolvido um modelo próprio para análise de decisões, seus estudos foram reorganizados por Charles Lindblom, que incorporou a mais conhecida alternativa ao modelo racional: o modelo incremental de tomada de decisão.

Desenvolvida por Charles Lindblom³, a visão da política pública no modelo incremental partiu de pesquisas empíricas que, segundo o autor, indicavam que as decisões governamentais nunca partiam do zero, mas de decisões

² DROR, 1968; ETZIONI, 1967; HOWARD, 1971.

³ Charles Lindblom foi pioneiro ao inserir o estudo da política pública no universo da ciência política norte-americana no artigo “Muddling Throught” publicado em 1959 na *Public Administration Review*, vol. 19, nº 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.

anteriormente tomadas e então remodeladas. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. Este modelo, parte do pressuposto de que o governo não tem total liberdade para alocar recursos públicos - o que envolveria relações de poder e não somente questões técnicas (RODRIGUES, 2015).

A visão incrementalista da política pública perdeu consistência com as profundas reformas fiscais ocorridas em vários países nos últimos anos. Ainda assim, aqueles que lidam diretamente com governos e orçamentos públicos conhecem a força da política incrementalista enraizada nos processos de implementação de políticas públicas. Estão sempre a considerar que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

Na metade da década de 1970, era evidente que nenhum dos dois modelos representava com clareza e exatidão, todas as formas de tomada de decisão; isso gerou tentativas de novos modelos e teorias onde se pudesse sintetizar ambos, racionalismo e incrementalismo. Outros, buscaram ainda, um terceiro caminho que fugisse dos dois modelos anteriores – como o caso do modelo *Garbage Can* – e pusesse foco nos elementos irracionais do comportamento organizacional.

1.3.2 Modelo *Garbage Can*

Ainda na tentativa de analisar o comportamento das organizações no processo político, Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen (1972), propuseram o modelo “Lata de Lixo” ou “*Garbage Can*”, que intencionalmente endossava a inerente falta de racionalidade no processo de tomada de decisão.

Este modelo apontava que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Ou seja, na visão dos autores, a tomada de decisão

era um processo ambíguo e imprevisível, e rejeitavam o instrumentalismo. As organizações funcionariam de forma anárquica, compondo um conjunto de ideias com pouca consistência para a solução dos problemas. A compreensão do problema e das soluções seriam limitadas a preferências de soluções anteriores, e as organizações operariam em um sistema de tentativa e erro.

Em síntese, segundo Souza (2006), o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem uma “lata de lixo” na qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes a medida que vão surgindo.

1.3.3 Tipologia de Lowi: Arenas de poder

Theodor J. Lowi, em uma resenha publicada em 1964, desenvolveu a provável mais conhecida tipologia sobre política pública, com a premissa “*policy determines politics*” (a política pública faz a política). Diferentemente dos estudos de caso anteriormente publicados, Lowi fez uso de uma perspectiva comparativista, argumentando que a percepção deve partir dos diversos atores sobre qual pode ser o resultado de uma política pública, estes não só transformam um problema em uma questão política como também determinam o apoio ou rejeição em torno de decisões em diferenciadas arenas de poder.

O autor definiu uma tipologia de acordo com as coalizões de sustentação ou oposição à questão em mérito. Este modelo das “arenas de poder” classificava as políticas em quatro formatos: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

As decisões tomadas na arena distributiva desconsideram a questão dos recursos limitados para sua implementação, gerando impactos mais individuais do que universais, que privilegiam certos grupos sociais ou regiões, ou seja, geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para a coletividade. Esse formato, que envolve decisões a respeito de subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos, renúncias fiscais, entre outros, se desenvolve em uma arena pouco conflituosa, considerando a grande dificuldade neste modelo em definir o grupo beneficiário e quem “paga” o preço.

Nas arenas regulatórias as decisões acontecem no plano da regra geral, ou seja, caminham mais próximas aos parâmetros da lei. Em geral envolvem decisões importantes para setores econômicos e de serviços regulatórios (como aviação civil e telecomunicações), envolvendo desta forma questões mais burocráticas e que evidenciam políticos e grupos de interesse, tornando-as mais acessíveis ao público.

No formato definido como arena redistributiva, que atinge amplo número de indivíduos - neste caso em categorias muito mais amplas que nas arenas regulatórias, há imposição de perdas concretas para certos grupos sociais e ganhos incertos para outros. Neste sentido, apresenta natureza conflitiva, nem tanto pelos resultados de redistribuição, mas pelas expectativas das dimensões que pode alcançar. São exemplos: as políticas de bem-estar social, o sistema tributário e o sistema previdenciário.

O formato das arenas constitutivas é o das políticas que lidam com procedimentos, ou seja, que definem as competências, as jurisdições, regras da disputa política e a elaboração de políticas públicas. Nestas arenas, os usuários de políticas públicas, eleitores e o cidadão comum, não se interessam muito pelas decisões nelas definidas, pois não tratam de assuntos que os afetem diretamente como prestação de serviços ou ações concretas de governo.

Com esta tipologia, Lowi despertou interesse para as questões de análise em políticas públicas por sua utilidade para estudos comparativos em um setor específico ou transversalmente entre vários setores de políticas públicas (SECCHI, 2016).

1.3.4 O ciclo da política pública (*policy cycle*)

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Esta forma de observação serve mais como recurso de análise do que como referência a um modelo real. De acordo com este estudo de tipologia, a política pública é concebida como um processo de etapas complexas de decisões e ações.

Com a intenção de encontrar e interpretar resultados a respeito da ação de governo de programas e políticas públicas, Bonafont (2004) identificou cinco etapas neste processo: I - Identificação do problema por parte do sistema político e inclusão na agenda política governamental; II - Formulação de uma solução ou procura de soluções para definir o problema, os objetivos a alcançar e as possíveis estratégias; III - Tomada de decisão acerca das soluções propostas; IV - Implementação das ações; V - Avaliação dos resultados.

Este ciclo de políticas públicas ou *policy-making process*, desenha o processo de elaboração de programas para questões públicas. Entre muitas versões apresentadas para este ciclo, apresenta-se na figura 1, o modelo ponderado por Secchi, que apresenta sete fases principais:

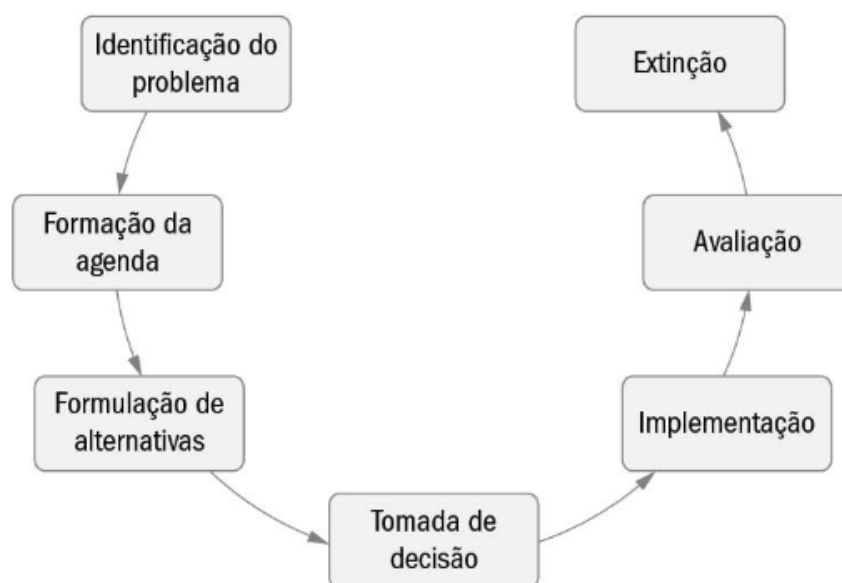


Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas (SECCHI, 2016).

Ambas as propostas tratam das mesmas fases, de forma mais ou menos aglutinada, mas sempre indicando os mesmos caminhos. Este ciclo ajuda a organizar as ideias e visualizar a complexidade de uma política pública de forma simples. Alguns estudiosos afirmam que o processo de política pública é incerto e que as delimitações entre as fases não são nítidas – geralmente se encontram misturadas ou têm a ordem alternada. Wildavsky (*in* Secchi, 2016, p. 44) sustenta a percepção de que em alguns contextos a identificação do problema

está mais relacionada ao fim do processo do que ao início, e as fases de avaliação geralmente acontecem antes do escrutínio do problema, por exemplo. Como todo esquema para análise de políticas públicas, tem suas vantagens e desvantagens. A principal vantagem é facilitar o entendimento de um processo multidimensional e possibilitar a investigação isolada dos termos que o constitui. A maior desvantagem é o risco que corre de ser mal interpretado como sugestão para que os *policy-makers* passem a resolver as demandas públicas de um modo sistemático ou linear (HOWLETT *et al.*, 2013).

Sustentados por alguns pesquisadores clássicos e contemporâneos de políticas públicas, sonda-se a seguir cada uma das fases constituintes do ciclo de um programa de política pública, separadamente.

I. Fase de identificação do problema

Um problema público é, normalmente, uma discrepância entre uma situação ideal e a forma como de fato se apresenta a realidade pública. Como parte constituinte do ciclo de uma política pública, esta etapa é caracterizada pelo diagnóstico da situação, previsão e planificação. Objetiva a identificação dos elementos que possam contribuir com o sucesso ou o revés do programa que se pretende implementar, antes de qualquer medida. A partir desta etapa, as autoridades locais passam a sustentar qualquer decisão em parâmetros perfeitamente compreensíveis, com os riscos tratados. No momento da delimitação dos problemas, são criados norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso, esta etapa é fundamental no processo de construção de uma política pública (SECCHI, 2016).

Muitas vezes, a política pública surge de “janelas de oportunidade”, entendidas como um ótimo período para iniciar qualquer mudança, e que nunca ficam abertas por muito tempo (JANUÁRIO, 2010). Os partidos políticos, as organizações não governamentais e os agentes políticos, são alguns dos atores que atuam na constante busca de identificar os problemas públicos. Para estes atores, tais problemas são uma verdadeira matéria-prima para execução de

trabalho social. Pode-se ponderar assim, que a sua aleatoriedade está ligada ao fato de depender de um novo problema, da alteração do sistema político ou ainda do emergir de ideias apropriáveis e aplicáveis. Quando o problema é identificado, e há interesse em sua resolução, este poderá então entrar na lista de prioridades de atuação, conhecida no ciclo de políticas públicas como “agenda”.

II. Fase de formação da agenda

Entendendo mais uma etapa do ciclo de formulação de políticas públicas, prossegue-se com a “formação da agenda”, que, conforme citado na etapa anterior, se constitui do conjunto de problemas ou temas identificados e considerados relevantes. A agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário, ou ainda, uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2016, p. 46).

O grande desafio desta etapa é escolher uma proposta, por vezes opostas, entre muitos problemas existentes, e ainda tentar antever os efeitos destas escolhas eletivas. A esta dificuldade se soma a habitual escassez de recursos, que muitas vezes obriga escolhas a partir da racionalização orçamental. E embora esta limitação seja um ponto importante a se ponderar, o que mais pesa nas prioridades da agenda são os interesses estratégicos políticos.

Nesta perspectiva, segundo Januário (2010), emerge a premência em optar com base em informação sustentada (valorando-se, sobretudo, os contributos técnicos especializados, subjacentes a uma dinâmica pluralista e isenta), otimizar os meios disponíveis e ainda garantir resultados políticos a partir da opção escolhida.

A agenda muda incessantemente. Os problemas entram e saem das agendas, com episódios marcantes ou sazonais (como as ondas de criminalidade), ou temporariamente considerados importantes provocados pelo discurso de grupos de interesse (congestionamentos nas grandes cidades) e

problemas que são cíclicos, como saúde, educação e segurança, mas que ora adormecem no consciente público, ora ganham súbita atenção.

O fato é que, enquanto estão na agenda, demandam esforços e estudos para construção de soluções que dissolvam ou minimizem tais problemas que então foram considerados prioritários. É o que se espera da etapa de “formulação de alternativas” no ciclo de políticas públicas, descrita a seguir.

III. Fase formulação de alternativas

Após o reconhecimento da existência de um problema público e a necessidade de tomar um posicionamento a seu respeito, isto é, após estar devidamente registrado na agenda formal de um governo, espera-se que os agentes políticos encontrem um caminho para desenvolver as ações necessárias à solução das adversidades elencadas.

Aqui se definirão as alternativas, formuladas por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (SECCHI, 2016). Nesta etapa são elaborados os métodos, programas, estratégias ou ações que poderão requerer diferentes recursos para se tornar eficaz.

Para se aproximar dos acontecimentos futuros de uma forma menos adivinhatória, são utilizados projeções, predições e conjecturas para seleção de alternativas. As projeções se baseiam na prospecção de tendências presentes ou historicamente identificadas, a partir de dados apresentados na forma de séries temporais; as predições se baseiam na aceitação de teorias, proposições ou analogias, e tentam prever as consequências das diferentes políticas (DUNN, 1999). Por fim, as conjecturas são juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policy makers*⁴. Por estarem circunscritas no campo das intuições, as conjecturas geralmente são baseadas no conhecimento de causa de burocratas experientes em certas áreas de política pública.

⁴ *Policy makers* (fazedores de política pública): atores que protagonizam a elaboração de uma política pública.

O que muito dificulta esse trabalho de previsão são a instabilidade e a complexidade das condições sociais, traduzidas em informações desatualizadas, inconsistentes e incontroversas, além da já mencionada falta de recursos financeiros e tempo para realização de estudos mais elaborados para cada particularidade. Assim, essas conjecturas não estruturadas acabam sendo constantemente utilizadas quando não se tem disponíveis os elementos necessários para realizar projeções, predições ou conjecturas mais sistemáticas.

IV. Fase da tomada de decisão

O estágio da tomada de decisão no ciclo dos processos políticos é a etapa que sucede a formulação de propostas alternativas. É o momento de aprovar uma ou mais decisões que foram debatidas e examinadas e conduzi-la como curso de ação.

Tomar uma decisão significa escolher a melhor solução de entre todas as possíveis e, por norma, pretende-se que seja a mais correta. Em se tratando de políticas públicas, essa decisão se traduz na capacidade de decidir pela alternativa que equilibre os interesses em conflito (JANUÁRIO, 2010).

Algumas observações são apontadas por Howlett *et al* (2013) no que diz respeito a esta etapa:

Em primeiro lugar, a tomada de decisão não é um estágio autocontido, nem sinônimo de todo o processo da tomada de decisão política. É, um estágio específico, firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo da política. Em segundo lugar, ressalta o fato de que a partir de um processo decisório podem resultar diferentes tipos de decisões. Isto é, as decisões podem ser “positivas”, no sentido que elas têm o propósito, depois de implantadas, de alterar o *status quo* de alguma maneira, ou podem ser “negativas”, no sentido de que o governo declara que nada fará de novo em relação ao problema público, mas manterá o *status quo*. Em terceiro lugar, aponta a tomada de decisão não como exercício técnico, mas como um processo inerentemente político (HOWLETT *et al*, 2013).

Existem três formas de examinar a dinâmica de escolha entre as alternativas de soluções para as demandas públicas. Uma forma é escolher problemas que buscam soluções, ou seja, os tomadores de decisão têm problemas e correm atrás de soluções. Outra forma é a das comparações

sucessivas limitadas, onde os tomares de decisão vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas de forma simultânea. E há ainda, as soluções que buscam problemas, quando há uma solução existente e se infla um problema na opinião pública, de maneira que a proposta se transforme em política pública (SECCHI, 2016).

À semelhança dos estágios anteriores, este também é diretamente influenciado pela natureza do sistema político em vigor e pelas restrições sob as quais as decisões serão tomadas.

V. Fase de implementação da política pública

A aplicação da política, formulada na fase anterior, pela máquina burocrática de governo é parte constituinte do ciclo de políticas públicas e denomina-se “implementação”. Esta etapa antecede os primeiros esforços avaliativos e refere-se ao planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político.

A importância de examinar a fase de implementação está na possibilidade de compreender, por meio de esquemas estruturados, as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas das políticas públicas (SECCHI, 2016). Ou seja, é possível perceber nesta fase, com maior clareza, os objetivos mal traçados, problemas mal formulados e otimismo exagerados das etapas anteriores.

Para proceder com esta análise, recorre-se aos elementos básicos – pessoas e organizações – e os interesses variados. Também fazem parte desta averiguação as relações entre as pessoas (formais e informais) e os recursos disponíveis (materiais, financeiros, informativos e políticos).

A relação entre as pessoas influencia diretamente no processo, pois uma infindável teia de servidores públicos assalariados são comumente os atores da aplicação das políticas públicas. Embora os políticos sejam importantes na tomada de decisões que levam ao processo de implementação e sejam também substancialmente ativos nas fases subsequentes, grande parcela das atividades do dia a dia da administração pública é realizada pelos servidores. Nisto incorre

a importância de ter os recursos devidamente provisionados e prontos para a execução das tarefas exigidas segundo o planejamento estrategicamente organizado, pois a amplitude dos programas nesta fase se expande ao nível máximo de sujeitos envolvidos.

Vale ressaltar que a existência das etapas anteriores não confirma a implementação da política pública; mas, se até aqui se estender, evidencia a ausência de discrepância entre a agenda política e a realidade, combatendo um antigo vício de usar a existência da política pública consignada em lei, para responder a anseios sociais, mesmo que não tenha a intenção de ser implementada. Talvez por isso, só recentemente esta etapa tenha sido acrescida ao processo de elaboração de políticas públicas.

VI. Fase de avaliação da política pública

A avaliação de resultados das políticas públicas resguarda-se nos efeitos produzidos e gera subsídios e *feedbacks* para orientar futuras tomadas de decisões. Depois de submetida à avaliação, os problemas e soluções que envolvem um programa podem ser totalmente repensados. Assim sendo, o ciclo pode reiniciar de qualquer um dos estágios anteriores, desde que se entenda necessário. Esta reconceituação pode acontecer através de pequenas mudanças ou por uma reformulação estrutural do programa, incluindo, em alguns casos, a total descontinuidade da política.

Segundo Leonardo Secchi (2016) alguns critérios fundamentam e enriquecem o avaliador com parâmetros analíticos para julgamento. Os principais critérios, segundo o mesmo autor são: a economicidade (nível de utilização de recursos), a produtividade (nível de saídas de um processo produtivo), eficiência econômica (relação positiva entre recursos e produtividade), eficiência administrativa (nível de conformidade entre as prescrições e a execução), eficácia (nível de alcance de metas) e equidade (homogeneidade de distribuição de benefícios/punições).

Mesmo seguindo todos os protocolos avaliativos, é muito difícil realizar uma avaliação completa e significativa. A produção e a manutenção de dados

atualizados, são essenciais e demandam muito tempo e recursos financeiros e humanos. Na falta desta consistência de dados, as avaliações podem somente resultar em verificação de indicadores básicos que não conseguem traduzir os reais resultados produzidos pelo processo.

Um outro aspecto influente nesta etapa é o tempo para se avaliar uma política pública. Sabatier (2005) explica que, em geral, os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da sua implementação, para que haja tempo de ajustamento, assimilação e mudança de comportamento nos atores afetados por ela.

A maturação da política pública é portanto, fator primordial para conduzir com eficácia os objetivos desenhados ao longo do ciclo; e, conforme delineado a seguir, este ciclo também chega a um fim, com a extinção da política pública.

VII. Fase extinção da política pública

Primeiramente, é preciso apontar que existem três tipos de extinção de políticas públicas: por prazo de validade determinado, por necessidade de reestruturação de um programa ou por resolução do problema para o qual foi criada.

Com exceção daquelas que são criadas para resolver um problema específico e têm vigência pré-determinada, a extinção de uma política pública também depende de janelas de oportunidade. Momentos como reformas ministeriais, mudança de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos, são exemplos de ocasiões ideais, porém pontuais e passageiras, para que políticas públicas inutilizadas possam ser substituídas ou extintas definitivamente.

Finalizando a discussão sobre os ciclos de políticas públicas, importa salientar que na prática, o processo é extremamente complexo quanto aos limites de cada uma destas etapas aqui apresentadas. São momentos que se conectam e aglutinam durante todo o processo e provam, antes de tudo, a relevância de sua transversalidade.

1.3.5 Tipologia de Wilson

Desenvolvida por James Quinn Wilson, esta tipologia adota o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade. Estes custos e benefícios enfocados neste modelo não se referem necessariamente à recursos financeiros; aqui também se incluem, por exemplo, os custos materiais, simbólicos e da liberdade de decisão. Com tais características, assemelha, comprova e ao mesmo tempo complementa a teoria de Lowi. Uma diferença fundamental entre as duas tipologias e que ajuda a conceituar este modelo, é que a de Lowi baseia-se na definição arbitrária e objetiva da natureza política (feita por um analista técnico), e a de Wilson, recomenda que a política pública seja classificada segundo a percepção e/ou a interpretação dos próprios *policy takers*. Consideram-se *policy takers* os destinatários de uma política pública, ou seja, os atores para os quais uma política pública foi elaborada.

Para Wilson, as políticas podem ser classificadas em quatro segmentos, distribuídos conforme o quadro (1) a seguir:

Quadro 1: Tipologia de políticas públicas de Wilson.

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: Secchi (2016).

Com custos e benefícios distribuídos pela coletividade, temos as políticas majoritárias, que aparecem em inúmeros exemplos pois talvez seja a categoria mais numerosa: serviços públicos de saúde, segurança social, educação, cultura, defesa nacional, entre outros.

À semelhança da categoria das políticas distributivas de Lowi, as políticas de tipo clientelista são aquelas em que os benefícios são concentrados em certos grupos, mas apresentam os custos distribuídos pela coletividade.

Outra categoria que condiz com a classificação da teoria de Lowi, é a de grupos de interesses, onde tanto os custos como os benefícios ficam concentrados em pequenos grupos – remetendo às políticas redistributivas da teoria de arenas de poder.

E por último, as políticas empreendedoras, que seriam aquelas em que os custos são concentrados a pequenos grupos, mas os benefícios são coletivos. As políticas empreendedoras enfrentam uma dificuldade real que é a organização de interesses coletivos contrários a interesses concentrados (OLSON, 1999), como por exemplo leis que tornam ilegais os jogos de azar.

1.3.6 Tipologia de Gormley

William T. Gormley Jr. apresenta uma tipologia baseada na relação entre a complexidade e a saliência das políticas. Para que melhor se compreenda, aqui se entende nível de complexidade como a necessidade de conhecimento específico para implementação de uma política pública, e a saliência como definição para a o nível de eficácia em instigar a coletividade. Segundo Gormley um assunto é saliente quando “afeta um grande número de pessoas de modo significativo”, e é complexo quando “levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores”⁵. Trabalhando essas duas variáveis e distinguindo-as em níveis alto e baixo, Gormley apresentou a seguinte tipologia para políticas públicas (Quadro 2):

Quadro 2: Tipologia das políticas públicas de Gormley.

		Complexidade	
		Alta	baixa
Saliência	alta	Política de sala operatória (<i>operating room politics</i>)	Política de audiência (<i>hearing room politics</i>)
	baixa	Política de sala de reuniões (<i>board room politics</i>)	Política de baixo escalão (<i>street level politics</i>)

Fonte: Secchi (2016).

⁵ In Secchi, L. (2016, p. 28), com tradução livre a partir do original em inglês.

Exemplificando as diferentes vertentes, de acordo com a classificação apresentada no Quadro 2, a política de sala operatória – que tem alta complexidade e alto apelo popular, são as que regulamentam sobre qualidade de água e ar, licenciamento de medicamentos, entre outras; a política de audiência, também com grande atração de mídia e pessoas mas baixa complexidade, são as que envolvem, por exemplo, as cotas raciais, decisões sobre aborto e regulamentação da prostituição; na política de sala de reuniões encontramos os pacotes de reforma administrativa, regras para o setor bancário, regulação para disputas de espaço entre empresas de energia, telefonia, entre outros. Nesta modalidade de política pública, que não atrai muito a atenção da população, é preciso muito conhecimento técnico para organizar as reformas da política pública. Finalizando a tipologia de Gormley, temos a política de baixo escalão, que não atrai a atenção da coletividade e parte de um processo de elaboração muito simples. São políticas que regulam, por exemplo, a prestação de informação dos cidadãos e empresas para o Fisco.

1.3.7 Modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition*)

Desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith⁶ (1993), o modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition*) discorda da teoria do modelo *garbage can* por acreditar que esta última é pouco explicativa a respeito dos motivos que geram as mudanças nas políticas públicas. Para estes autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública (SOUZA, 2006).

De forma a contrariar o modelo do *garbage can*, Sabatier e Smith postulam que valores, crenças e ideias são dimensões expressivas no processo de formulação de políticas públicas e que, de uma forma geral, foram elementos ignorados por modelos anteriores.

⁶ Sua pesquisa atual enfoca as teorias do processo de políticas públicas, com particular ênfase na gestão (e má administração) de questões técnicas controversas envolvendo percepções de alto risco por parte do público.

Essa abordagem, elaborada para compreender a formulação e os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo, foi revista várias vezes desde que foi inicialmente desenvolvida em 1988. O Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) parte de um conjunto de premissas que, por meio de um modelo teórico, objetiva explicar a formulação e as mudanças nas políticas públicas, tendo como base múltiplas variáveis.

Considerando então que as variáveis participam de forma desvelada nas políticas públicas, evidenciam-se aquelas relacionadas à formação das coalizões de defesa: os atores de uma variedade de posições que compartilham valores, ideias, objetivos políticos, formas de percepção política, entre outros; o elemento “unificador”, isto é, o sistema de crenças e compartilhamento de ideias que determina a direção que uma coalizão procurará dar a um programa ou política pública; e os recursos disponíveis, o que inclui os recursos financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e membros das coalizões e a autoridade legal. Estes recursos não estáticos, variam de acordo com o poder e a influência dos atores que arquitetam as coalizões.

Em suma, esta teoria pondera cada subsistema integrante de uma política pública e entende que se constituem por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.

1.3.8 Arenas sociais

O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos – em sua *policy community*⁷ - ou das próprias políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito (SOUZA, 2006). Segundo este modelo de análise, os *policy makers* do governo priorizam algumas questões e ignoram outras.

⁷ *Policy Community* ou comunidade de política pública: rede de atores organizados em torno de uma área de políticas públicas, que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma linguagem e um sistema de valor.

Para atrair a atenção dos formuladores e decisores de políticas públicas, três indicadores são apontados: divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e, *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres.

A arena constituída por uma *policy community*, atrai empreendedores políticos que estão dispostos a investir recursos diversos, de acordo com a devida previsibilidade de um retorno futuro, provindo de uma política pública que favoreça suas demandas. Este sistema, de interesses e influência política, seria essencialmente adotado para colocar um problema na agenda pública.

A influência destes agentes, em parte, provém de contatos, vínculos e conexões, que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. Para além desta rede social, as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos, completam as conexões que por vezes, se sobrepõem.

Do que se infere que as atenções estão voltadas ao conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos, diferentemente de teorias anteriores que focavam em características. Segundo Souza (2006), este método parte do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As mesmas redes sociais que compelem as ações e estratégias, são as que constroem e reconstroem continuamente os padrões adotados. O valor desta tipologia está na proximidade das ações reais nas políticas públicas e na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

1.3.9 Modelo do equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*)

Em busca de um modelo que permitisse entender de que forma um sistema de política poderia se apresentar entremeado entre o incrementalismo e a estabilidade, Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) apresentaram a teoria do “equilíbrio interrompido” onde, fundamentalmente, a construção de uma

imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*) e a mídia, teriam um papel de destaque no andamento de decisões.

Essa força da *policy image* nada mais é que o poder da publicidade positiva. Desta forma, uma imagem largamente partilhada e aceita, constitui-se como *monopólio político*. Esses monopólios mantêm o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas. Se houver divergências em relação a uma imagem, aqueles que não concordam com a forma de solucionar problemas adotada, podem conseguir desestabilizar o monopólio. De acordo com Araújo e Rodrigues (2017), as imagens políticas alternativas são desenvolvidas com base em dois tipos de componentes: (1) informações e dados empíricos e (2) apelos emotivos. E são geradoras de disputas para a alteração das políticas.

Diferente de todas as bases teóricas anteriores, o modelo do equilíbrio interrompido surgiu como uma proposta embasada em noções de biologia e computação. Da biologia veio o princípio de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Herbert A. Simon, a concepção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação.

Segundo Araújo e Rodrigues (2017), o objetivo dos autores foi construir uma abordagem que permitisse explicar quer as descontinuidades ou interrupções (*punctuations*), quer as continuidades (*stasis*) das políticas, argumentando que o mesmo sistema institucional gera as mudanças pequenas e graduais e as grandes rupturas.

Baumgartner *et al.* (2014) reforçaram esta tipologia ao confirmar que os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança (em série) mais profunda.

1.3.10 Modelo do novo gerencialismo público (*new public management*)

A partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência (SOUZA, 2006). Esta nova perspectiva, mais globalizada e fundamentada na eficiência, segundo Christopher Hood (1998), nasceu da preferência por políticas fiscais restritivas de gastos. Secchi (2016) corrobora, afirmando que a ênfase na eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas desprezando-se a questão da sua eficiência.

O que se percebe é que o processo de mudança dessas políticas mostrou que a adoção de algumas teorias gerou fragmentação de serviços que a princípio funcionavam de forma integrada, abolindo o sistema unificado de função pública e partindo para um modelo quase mercantilista. O tradicional modelo hierárquico de imposição de poder políticos entre as estruturas e atores das políticas, reduziu-se frente às novas demandas contratuais e imposições recursais. Como consequência, a ênfase passa a ser a gestão do risco em lugar da relação de confiança, da competição em lugar da cooperação, dos mercados em lugar da hierarquia, na *corporate governance* em lugar da governança democrática, da eficiência em lugar da equidade, na desagregação mecanicista (fragmentação) em lugar do holismo orgânico (GREGORY, 2003).

Olson (1965) já preconizava que uma política pública ideal não poderia partir da disputa entre grupos, mas de uma análise racional que defendesse os interesses comuns - que não seria a soma dos interesses dos grupos. E que por tal motivo, as novas políticas deveriam estar voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social.

A credibilidade nas políticas públicas passou a ser relevante e essencial para implementação das mesmas a partir da compreensão de que seria mais eficiente trabalhar com regras pré-anunciadas do que submeter tudo ao poder discricionário de políticos e burocratas contido nas políticas públicas. Com a exigibilidade de regras claras para o ganho da credibilidade, a discricionariedade

dos decisores públicos e burocratas, que levariam à inconsistência, passou a ser relegada. Assim, a discricionariedade (gera altos custos de transação), seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais (SOUZA, 2006).

Juntamente com o progresso do novo modelo de gestão em políticas públicas, o chamado “*New Public Management*”, alguns países do mundo estão tentando implantar um modelo político de políticas públicas com caráter participativo. Essa proposta surge como uma necessidade de participação de grupos sociais, conselhos comunitários, entre outros, de participar do orçamento e acompanhar a formulação e desenvolvimento das políticas públicas, de forma a cobrar alguns compromissos assumidos por partidos políticos e exercer alguns direitos constitucionais.

Apesar de guiar o desenho das políticas públicas mais utilizadas recentemente, estes novos formatos ainda são pouco explorados e estudados nas pesquisas empíricas. Da mesma forma, essa experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, não está completamente empregada pois, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las. Assim finaliza-se, citando Hood (1998, p.174): “o sucesso de qualquer receita de gestão para melhorar o desempenho organizacional depende do contexto organizacional (ideias e crenças que se ajustem à estrutura) onde se insere”; ou seja, todas estas receitas são altamente dependentes dos vários elementos do modelo, que ora funcionam, e em novas condições eles provavelmente falharão.

1.4 Modelos de estudos para implementação de políticas públicas

O estudo da implementação surge para encontrar os resultados da política em questão, se é bem-sucedida (bem implementada) ou não. Como explanado, no novo modelo de gerencialismo público e com a evolução das democracias ocidentais, muitas mudanças afetaram os atores do setor público. Ainda assim,

com a relutante forma hierárquica de poder de decisão na mão de pequenos grupos políticos ou de burocratas ainda existente, conseguir a satisfação e a credibilidade da sociedade tem sido um grande desafio.

Tais desafios vão desde as exigências sociais em relação aos serviços vinculados aos poderes públicos à evolução sistemática de leis e regulamentos. Nesse sentido, passa a ser foco da agenda política governamental àquelas políticas menos fechadas às instituições, com soluções inovadoras e diretas (ANDERSON, 2003).

Para conectar a preocupação com o *policy making* e a avaliação dos resultados e dos impactos da política pública, alguns enfoques foram desenvolvidos no sentido de diferenciar os resultados negativos que decorreram da implementação da política daqueles que ocorreram em virtude de falha de formulação. Nas referências consultadas, foram encontrados dois enfoques principais sobre a implementação de políticas públicas, conhecidos como os modelos *top-down* e *bottom-up*.

O enfoque *top-down* interpela os motivos de certas políticas serem bem-sucedidas e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores (DAGNINO *et al.*, 2013). Em contrapartida, segundo o mesmo autor, o enfoque *bottom-up* parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas preexistentes.

Em outras palavras, a primeira perspectiva baseia-se na abordagem sequencial onde a política pública é entendida como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes. Isto é, uma vez criada a política, conformar-se-ia um processo técnico de implementação, ficando claro que há uma distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos (ELMORE, 1979). E o modelo *bottom-up* enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, para adaptar, com sua experiência, o plano a elas, servindo de forma secundária, como fontes de inovação (HOWLETT *et al.*, 1995).

Os modelos apresentados diferenciam-se quanto ao foco de análise. O primeiro centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações, contudo, as duas abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação (PAIPE, 2016).

Para as análises mais atuais, com a evolução do estudo das organizações e da formulação de políticas públicas, percebe-se uma certa interseção entre os dois enfoques. A atual atenção sobre o comportamento dos indivíduos no interior das organizações, teve como resultado uma crescente atenção à abordagem das relações humanas, aos enfoques psicológicos sociais e à teoria da contingência⁸. Estas mudanças obrigaram aqueles que defendiam a ênfase nas necessidades de um fluxo ascendente mais intenso, entender que os atores mais abaixo no processo muitas vezes não tinham uma visão do todo e sobre como controlar o processo. Então, a questão chave deixou de ser qual o melhor enfoque e passou a ser em que momento cada enfoque é mais adequado, pois, esta escolha deve ser realizada em acordo com as características de cada política e esta escolha pode modificar-se ao longo da análise.

1.5 Políticas públicas desportivas

Conforme sugere Bento (2006), o esporte é um fenômeno polissêmico e polimorfo, isto é, com vários significados e várias formas. Por esta razão, é preciso ter em conta que muitas diferentes interpretações são possíveis sobre o fenômeno em si e sobre seus usos, tais como os realizados pelas políticas desportivas.

Assim sendo, é necessário considerar que políticas desportivas compreendem não apenas as ações realizadas diretamente pelo poder público, mas também as ações realizadas por instituições privadas ou público-privadas em parceria com o Estado.

⁸ A teoria da contingência proclama a existência de uma interação complexa entre variáveis contingentes e estruturais, que relacionam o poder organizacional interno e o contexto externo.

Nesse sentido, Höfling (2001) explica que políticas públicas são comumente conceituadas como “Estado em ação”, mas o

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001, p. 31).

A relevância das políticas públicas desportivas no Brasil se dá sobretudo posteriormente ao desporto ter sido reconhecido como instrumento social pela Constituição Federal de 1988, pois a partir de então passou a ser dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, representadas pelo desporto-educacional, o desporto-participação e o desporto-rendimento, como direito individual de cada brasileiro.

A implicação do Estado no desenvolvimento do desporto desde então se configura em um profícuo objeto de análise de políticas públicas, envolvendo os recursos públicos governamentais aplicados em programas, ações e projetos de desporto e lazer como também a transparência dos modelos e das práticas de gestão adotados por si e por outras entidades que concorrem para aquele fim.

A relação entre o Estado e o desporto é permeada por diversos fatores, sejam eles ligados à promoção da saúde, ao mercado de trabalho, ao uso político-ideológico, aos modelos de desenvolvimento econômico, ou ao próprio desporto. Dependendo do foco de análise, o olhar sobre esse fenômeno pode ganhar diversos contornos.

Segundo Bracht (2005), os interesses do Estado para a intervenção no desporto perpassam também por fatores como: a) integração nacional; b) educação cívica; c) preservação da saúde da população; d) melhoria da qualidade de vida; e) oferecimento de oportunidades de lazer e outros. Ainda segundo o autor, o desporto seria utilizado pelos governantes apoiados no discurso de seu efeito tanto estabilizador e atenuador de tensões sociais, bem como de veículo de propaganda política e econômica dos governos através da utilização dos resultados desportivos e da realização de grandes eventos desportivos.

Constantino (1999) sustenta que as políticas desportivas devem ser parte do plano cultural e ter intervenção direta do Estado, que deverá adotar como medidas estratégicas: generalizar o acesso à prática desportiva; criar infraestruturas; melhorar a qualidade das atividades e práticas desportivas; cooperar com a sociedade civil; e modernizar a gestão.

Januário (2010) defende que o poder público deve promover o desenvolvimento desportivo com base nas políticas públicas desportivas centradas no cidadão. Estas não devem ser apenas sustentadas pelas necessidades básicas, estruturando apenas o Desporto numa perspectiva de saúde, bem-estar e qualidade de vida das populações. O autor completa que é evidente e imprescindível que estas entidades procurem novos caminhos, novas linhas orientadoras, novas políticas públicas desportivas que contribuam para o desenvolvimento desportivo local.

Tubino (2001), através da elaboração do documento chamado “Política Nacional do Esporte”, destaca a necessidade de definir mais claramente os papéis da União, Estados e Municípios diante das suas obrigações com o desporto. Para o autor, mesmo existindo poucas dúvidas sobre os diversos papéis dos diferentes segmentos e setores da sociedade e do Estado em relação ao desporto, ainda se faz necessário reforçar a descrição destes papéis, uma vez que muitas vezes os quadros circunstanciais afastam esses setores sociais de suas missões e funções e pelo fato de que uma política dependerá sempre do exercício correto e adequado dos mesmos.

O que parece ser uma obviedade é uma necessidade do setor desportivo nacional, pois passados 30 anos da promulgação da CF/1988, que elevou o desporto à categoria de direito constitucional, ainda não se tem definido o papel exato de cada ente federativo na execução da Política Nacional do Esporte. Atualmente, tramita no Senado Federal um Projeto de Lei (PLS nº 68/2017) com o objetivo de instituir a Lei Geral do Esporte.

Esse marco legal é de vital importância para o desenvolvimento das políticas públicas desportivas, pois conforme já mencionado, o conceito de desporto pode assumir muitas significações - atividade de lazer, competitiva ou educativa; voltada à inclusão social ou promoção da saúde; ter ou não fins econômicos – o que repercutirá na formulação de programas e projetos.

2 A estrutura regulatória do desporto e a implantação de políticas públicas desportivas no período posterior à Constituição Federal de 1988

As políticas públicas são desenvolvidas por instituições públicas governamentais, que as condicionam. Conforme ensina Rodrigues (2015), elas resultam da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados, adequando fins aos meios disponíveis.

Costa define política pública como “um espaço de tomada de decisão autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesses” (COSTA, 1998, p. 7).

Logo, as políticas públicas desportivas constituídas por entes governamentais trazem em seu bojo uma concepção mais ou menos aprofundada sobre o próprio significado do desporto, seu alcance e finalidade para a sociedade.

Neste sentido, Constantino (2006) afirma que o desporto pode ser agrupado em um conjunto significativo de possibilidades em decorrência dos objetivos e interesses.

Pode o desporto assumir as características do alto rendimento, conforme observado por Costa (2007), no qual evidencia-se a hegemonia de poucos em detrimento de muitos e a prevalência dos interesses econômicos. Ou como propõe Tubino (2011), em função da ação desportiva, organizá-lo em desporto-educação, desporto-participação e desporto-rendimento, ampliando a compreensão e as finalidades do desporto para além da performance.

Constantino (2006) apresenta uma compreensão crítica sobre o desporto, explicando-o como:

[...] prática corporal socialmente construída, transforma-se e adquire significações e funções distintas em função dos diferentes atores sociais que as apropriam. O desporto pode servir de meio de inclusão de normas culturais, de processos de expansão da resistência ao controle e a dominação, de lugar de construção de identidades sociais, de suporte de ideologias de afirmação de legitimidade política. O ato desportivo não é só uma expressão da capacidade de rendimento corporal. É claramente, um produto que encerra um valor cultural, econômico e político (CONSTANTINO, 2006, p. 9).

Já Nahas (2001) enfatiza a importância da prática habitual de atividade física, incluindo o desporto, como fator de promoção da saúde e qualidade de vida.

Para Bento (2006) o desporto é um fenômeno polissêmico, uma realidade polifórmica, múltipla e não singular:

O desporto é um construto que se alicerça num entendimento plural e num conceito representativo, agregador, sintetizador e unificador de dimensões biológicas, físicas, motoras, lúdicas, corporais, técnicas e táticas, culturais, mentais, espirituais, psicológicas, sociais e afetivas (BENTO, 2006 p.3).

Não obstante as inúmeras possibilidades de percepção do fenômeno desportivo, é comum entre os estudiosos na atualidade a compreensão do desporto como um bem indispensável a todas as pessoas e que se inter-relaciona com os mais variados âmbitos das atividades humanas. Esse entendimento supera a percepção hegemônica do desporto, centrada no alto rendimento.

Dada a relevância do desporto na contemporaneidade, a função do Estado e do gestor de políticas públicas desportivas cresce em significância na medida em que tais políticas podem e devem verdadeiramente representar um compromisso com os anseios e necessidades sociais, e não o exclusivo atendimento de interesses dominantes existentes na sociedade.

Sendo assim, analisar o percurso relacionado à estrutura regulatória do desporto brasileiro possui grande valor para a compreensão das razões que motivaram a implantação de determinadas políticas públicas ao longo da história desportiva do país, haja vista que experiências pretéritas, bem ou mal sucedidas, podem fornecer aos gestores públicos relevantes parâmetros e informações para a percepção de cenários, a elaboração de agendas e a tomada de decisões que contemplem as principais demandas sociais na atualidade.

2.1 O desporto pós-Constituição Federal de 1988

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/1988 representou um divisor de águas no tocante à elevação da matéria “desporto” ao nível de norma constitucional.

Na Carta Magna anterior (CF/1967), a única menção à palavra desporto se dava no artigo 8º, quando estabelecia a competência da União para legislar em relação a normas gerais sobre desporto. Na atual, a competência foi descentralizada, cabendo à União, estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre desporto.

Tubino (1996) afirma que a constitucionalização do desporto foi entendida como um grande passo rumo à democratização, processo que segundo alguns já vinha ocorrendo desde o início da Nova República, a partir da implantação de uma nova metodologia de atuação do CND, órgão responsável pela elaboração das propostas para reformulação do setor desportivo nacional, inclusive a de sua constitucionalização.

Segundo os signatários de tais propostas, para que o desporto fosse encarado como um direito de todos, seriam necessárias mudanças institucionais como a constitucionalização, a substituição da legislação infraconstitucional – defasada em relação ao moderno conceito de desporto expresso em documentos internacionais – e a mudança de estruturas administrativas. Para eles, essas seriam medidas suficientes para que ocorresse a democratização do desporto.

Portanto, é a partir de 1988 que o desporto passa a estar substancialmente amparado na norma constitucional brasileira, como se depreende da leitura do artigo 217 da Constituição Federal:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Ter previsão constitucional significa estar elevado ao mais alto patamar de legalidade da nação e servir de princípio balizador para todo ordenamento jus-desportivo. Vale destacar que, assim como o desporto, o lazer também recebeu o *status* constitucional, devendo ser incentivado como forma de promoção social.

Ademais, a hermenêutica jurídica é categórica ao afirmar o desporto e o lazer como um direito fundamental, por ser imprescindível à promoção da dignidade da pessoa, o que vem ao encontro dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/1988, artigo 1º, III) e dos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º, XXVIII, “a”, e artigo 6º, caput, da CF/1988.

Nesse sentido,

A Constituição, no capítulo "Da Ordem Social", onde estão concentrados os direitos que têm por propósito o resgate da dignidade humana para todos os cidadãos, prevê o direito ao desporto. Os direitos sociais objetivam a formação do ser humano integral: agente da sociedade, das relações de trabalho, construtor do mundo moderno e, ao mesmo tempo, um ser relacional, humano, que, desse modo, deve integrar sua vida com o lazer, o convívio familiar e a prática desportiva. Assim, o desporto, quer como forma de lazer, quer como parte da atividade educativa, quer ainda em caráter profissional, foi incorporado ao nosso sistema jurídico no patamar de norma constitucional (ARAÚJO, 1999, p.369).

O direito constitucional às práticas desportivas conjuga-se com o direito à vida, à saúde, ao lazer, em busca da efetivação do bem de todos, objetivo fundamental da República (CF, art. 3º, IV), devendo, portanto, ser interpretado de forma razoável e educativa, proibindo-se o incentivo a pseudo-esportes de efeitos perniciosos e atentatórios ao princípio da dignidade da pessoa humana (MORAES, 2002, p. 1977).

Por se tratar de um direito fundamental com repercussão direta na promoção da dignidade humana, o Estado tem a obrigação de garanti-lo a todas as pessoas através de políticas públicas que incentivem, promovam e mantenham programas de práticas desportivas, sendo inconcebível a omissão ou qualquer alegação dos agentes governamentais no sentido de não atender o comando constitucional.

Sendo assim, com a constitucionalização do desporto, o papel do Estado deixa de ser apenas normatizador e fiscalizador, para se transformar em importante fomentador, na medida em que o desporto passa a ser categorizado como direito do cidadão, dever do Estado e responsabilidade de todos (MELO FILHO, 2015, p. 153).

No entanto, se por um lado foram constitucionalizados o fomento, a proteção e o incentivo ao desporto, por outro não foram previstos os procedimentos para sua consecução, isto é, não ficou claro qual seria e em que medida deveria se materializar o nível de atuação do Estado em relação ao setor desportivo. Essa situação, somada a impossibilidade financeira de atender a todas as demandas do setor, fez com que, embora formalizado no texto constitucional, tal direito não tenha sido institucionalizado adequadamente e garantido de forma plena aos cidadãos.

A impossibilidade da realização da democracia em sua dimensão social apresenta-se como um elemento dificultador do processo de transição do modelo desportivo anterior para o pós-Constituição de 1988. A liberalização prevista no artigo 217, alcançada tanto na ordem política quanto na econômica, depara com a fragilidade das instituições políticas e dos processos governamentais, incapazes de incluir a todos, mesmo que estes sejam portadores de direitos no plano formal (LINHALES, 1996, p. 182).

Não é necessária uma análise detalhada do artigo 217 da CF/1988 para perceber que foram contempladas as propostas formuladas pelos grupos que representavam os interesses de liberalização do setor, sem que fossem criados, ao mesmo tempo, os meios de ação para que o Estado pudesse institucionalizar e efetivar o desporto como um direito social da população.

Nota-se também no artigo mencionado, uma certa oposição dos princípios que nortearão a atuação do Estado no setor desportivo. Conforme percepção de Linhares (1996), se, num primeiro momento, o texto apresenta como dever do Estado o fomento das práticas desportivas como direito de cada um, logo em seguida, prioriza a destinação de recursos públicos para o desporto educacional e, em casos específicos, para o de alto rendimento. Sendo assim, não há qualquer menção sobre como serão fomentadas as políticas desportivas

voltadas para todos aqueles que não se encontram incluídos no sistema educacional e no desporto de alto nível.

Essa contradição presente no texto constitucional, entre a liberalização do desporto ao mesmo tempo em que a tutela do Estado é mantida através do financiamento do setor, terá impacto decisivo nas políticas públicas desportivas pós CF/1988, como se verá nos dispositivos infraconstitucionais que surgiram posteriormente.

Vale lembrar que a orientação do *caput* do artigo 217 e seus incisos é que se garanta aos brasileiros o direito às *práticas desportivas formais e não-formais*, o que significa afirmar que o Poder Público deverá fomentar diversos tipos de manifestações desportivas e não apenas as educacionais ou de rendimento. Consagrou-se no texto constitucional a universalização das práticas desportivas, em consonância com os Movimentos e Documentos Filosóficos Internacionais que objetivavam a reconceituação do desporto e do lazer como um direito de todos.

Definitivamente, a partir de 1988 passa a ser tratado como política de Estado o fomento do desporto-educacional, desporto-participação e desporto-rendimento, com o intuito de incentivar crianças, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência, a interessarem-se pelas distintas possibilidades de práticas desportivas, para efetivação do bem comum e afirmação da democratização do desporto.

2.2 A Lei nº 8.672/1993 (Lei Zico)

Promulgada a Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, os primeiros passos para a concretização do direito ao desporto não vão muito além de sua inclusão nas novas Constituições Estaduais e em algumas Lei Orgânicas Municipais.

A partir de 1989 e, mais especificamente, a partir de 1990, inicia-se o processo de redefinição dos marcos legais do setor desportivo e de regulamentação dos dispositivos constitucionais alusivos à matéria. Embora a CF/1988 já se referenciasse num novo conceito de desporto, isto é, o desporto educacional, de participação e de rendimento como um direito de todos, o Brasil permaneceu até 1993 sem uma lei específica que acompanhasse o texto constitucional sobre o tema.

Neste ínterim, as entidades desportivas, agora constitucionalmente detentoras de autonomia organizacional, assumiram o protagonismo no setor desportivo, e em torno de seus interesses se organizaram os atores que almejaram a reformulação da Lei nº 6.251/1975 (que instituía normas gerais sobre o desporto), a qual já se encontrava revogada pela Carta Magna de 1988.

Prova disso é que já em 1989, antes mesmo da elaboração de uma nova lei para a organização do desporto nacional, com base na nova realidade constitucional, seria aprovada a Lei nº 7.752, prevendo incentivos fiscais na área de imposto de renda e outros tributos concedidos não só ao desporto amador como também ao desporto de rendimento.

Embora com curta vigência (a Lei nº 7.752/1989 foi suspensa pela Lei nº 8.034/1990 e revogada pela Lei nº 8.402/1992), Tubino (1996) afirma que sem dúvida essa lei representou um grande passo em direção à privatização do Estado no setor desportivo, revelando o cinismo da elite desportiva que, ao conjurar contra o papel que o Estado exerceu até então e que foi acompanhada por grande parte do pensamento crítico existente no setor, tratava de criar mecanismos estatais para financiar as entidades desportivas, retoricamente tratadas como feudos comandados por “coronéis” do desporto nacional.

Em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), é realizada uma reforma administrativa que, entre outras providências, extinguiu a

Secretaria de Desportos vinculada ao Ministério da Educação e Cultura e criou a Secretaria de Desportos vinculada à estrutura da Presidência da República. Essa modificação fez com que o desporto passasse a adquirir *status* de Ministério.

Conforme Veronez (2005), esta vinculação era uma demanda antiga das entidades desportivas (Confederações e Federações), que queriam uma estrutura administrativa específica para tratar das questões do desporto. Tal demanda já tinha sido contemplada nas propostas elaboradas pela Comissão de Reformulação do Desporto, em 1985, e somente agora se concretizara.

Essa medida evidenciava o tratamento privilegiado dado ao desporto em relação à Educação Física, haja vista que, desde 1970, a estrutura político-administrativa do desporto estava articulada com a da Educação Física no Ministério da Educação e Cultura – MEC. Porém, após o impeachment do presidente Collor, em 1992, ocorreu no governo Itamar Franco (1992-1994) nova modificação na estrutura administrativa do governo federal e o desporto voltou a estar vinculado ao MEC, agora denominado Ministério da Educação e Desporto (MED) pela Lei nº 8.490/1992, sendo extinta a Secretaria de Desportos.

Com a abertura das discussões para a regulamentação infraconstitucional do desporto no início da década de 1990, segue-se uma tendência econômica de liberalização de mercados, que repercutiu inclusive no campo desportivo, especialmente no setor futebolístico (STAREPRAVO, 2011, p. 214).

É nesse contexto de liberalização que surge a Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993, conhecida como Lei Zico, em homenagem ao atleta de futebol Arthur Antunes Coimbra (Zico), primeiro secretário a ocupar a Secretaria de Desportos, no ano de 1991.

As propostas de modernização do setor desportivo, presentes no Projeto de Lei encaminhado do poder Executivo ao Legislativo, em 1991, referiam-se especialmente ao desporto profissional, sua desvinculação do Estado, a liberdade de organização e gestão desportiva, o fim da “Lei do Passe” (Lei nº 6.354/1976) para os jogadores profissionais, a revisão da partição dos recursos da Loteria Esportiva, e a transformação obrigatória dos clubes desportivos em empresas (STAREPRAVO, 2011, p. 215).

Entretanto, tais propostas praticamente não conseguiram se firmar, por influência dos interesses do alto rendimento e também da “bancada da bola” presente no Congresso Nacional. Após dois anos de trâmites do processo legislativo, foi aprovada a Lei nº 8.672/1993, com poucos avanços nas questões de democratização do desporto, enquanto direito de todos, e muitos aspectos favoráveis a liberalização e mercantilização do desporto, atendendo sobretudo aos interesses das entidades desportivas ligadas ao futebol.

Segundo Starepravo (2011), o texto final da Lei nº 8.672/93 representou o marco do rompimento tutelar do desporto com o Estado; garantiu a autonomia das instituições desportivas e estabeleceu uma nova configuração do desporto nacional, com a extinção do Conselho Nacional do Desporto e a criação do Conselho Superior de Desportos – CSD.

A Lei nº 8.672/1993 instituiu normas gerais sobre desportos e foi a primeira no pós-CF/1988 a regular o desporto nacional. No mesmo ano ocorreu sua regulamentação por meio do Decreto nº 981/1993. Para melhor compreensão do teor da Lei Zico, alguns artigos serão comentados a seguir.

Em seu artigo 1º e parágrafos, a lei dispõe que o desporto abrange práticas formais e não-formais: as formais seguem normas e regras (nacionais e internacionais); as não-formais caracterizam-se pela liberdade lúdica de seus praticantes.

Preenchendo o vazio deixado pela CF/1988, no artigo 2º foram elencados os princípios fundamentais que norteariam os caminhos do desporto nacional:

Art. 2º O desporto [...] tem como base os seguintes princípios:
I - soberania, caracterizado pela supremacia nacional na organização da prática desportiva;
II - autonomia, definido pela faculdade de pessoas físicas e jurídicas organizarem-se para a prática desportiva como sujeitos nas decisões que as afetam;
III - democratização, garantido em condições de acesso às atividades desportivas sem distinções e quaisquer formas de discriminação;
IV - liberdade, expresso pela livre prática do desporto, de acordo com a capacidade e interesse de cada um, associando-se ou não a entidades do setor;
V - direito social, caracterizado pelo dever do Estado de fomentar as práticas desportivas formais e não-formais;
VI - diferenciação, consubstanciado no tratamento específico dado ao desporto profissional e não-profissional;
VII - identidade nacional, refletido na proteção e incentivo às manifestações desportivas de criação nacional;

VIII - educação, voltado para o desenvolvimento integral do homem como ser autônomo e participante e fomentado através da prioridade dos recursos públicos ao desporto educacional;
IX - qualidade, assegurado pela valorização dos resultados desportivos, educativos e dos relacionados à cidadania e ao desenvolvimento físico e moral;
X - descentralização, consubstanciado na organização e funcionamento harmônicos de sistemas desportivos diferenciados e autônomos para os níveis federal, estadual e municipal;
XI - segurança, propiciado ao praticante de qualquer modalidade desportiva, quanto a sua integridade física, mental ou sensorial;
XII - eficiência, obtido através do estímulo à competência desportiva e administrativa (BRASIL, 1993b).

Em teoria, os princípios fundamentais buscam ser abrangentes e visam servir de base para a organização das diversas manifestações desportivas, conforme os incisos: VIII (desporto educacional); III, V, VII (desporto de participação); VI, IX, XII (desporto de rendimento).

No entanto, os princípios que norteiam o desporto educacional e principalmente o desporto de participação não receberam a devida atenção do legislador e não foram devidamente regulamentados na Lei. O que se percebe na maioria dos artigos é a preferência pelas questões voltadas ao desporto de rendimento, particularmente o futebol, em detrimento do desporto educacional e de participação, numa nítida afronta ao direito constitucional de acesso às práticas desportivas não-formais.

Também se nota o caráter liberalizante presente na Lei Zico, que nos princípios estão consubstanciados nos incisos II, IV e X.

O conceito de desporto é previsto no artigo 3º como atividade predominantemente física e intelectual e pode ser reconhecido nas manifestações desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento. As diferenças entre cada manifestação são estabelecidas na lei:

I - desporto educacional, através dos sistemas de ensino e formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer;
II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente;
III - desporto de rendimento, praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com outras nações.

A Lei nº 9.615/1998, que viria a substituir a Lei Zico, foi alterada em 2015 e incluiu o inciso IV no art. 3º, instituindo mais um tipo de manifestação desportiva, o denominado desporto de formação, *caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.*

Importa destacar ainda que o artigo 3º é o único da Lei nº 8.672/1993 que faz referência expressa ao desporto de participação. A lei não especifica como será organizada essa prática nem o percentual de recursos destinado ao seu desenvolvimento. Mais uma vez essa manifestação desportiva não recebeu o tratamento compatível com o almejado ideal de democratização do desporto, o que vem a confirmar a predominância dos interesses do desporto de alto rendimento na lei.

O parágrafo único do artigo 3º trata da organização e prática do desporto de rendimento, da seguinte forma:

- I - de modo profissional, caracterizado por remuneração pactuada por contrato de trabalho ou demais formas contratuais pertinentes;
- II - de modo não-profissional, compreendendo o desporto:
 - a) semiprofissional, expresso pela existência de incentivos materiais que não caracterizem remuneração derivada de contrato de trabalho;
 - b) amador, identificado pela inexistência de qualquer forma de remuneração ou de incentivos materiais.

O artigo 4º estruturou o Sistema Brasileiro de Desporto, que passou a ser composto pelo Conselho Superior de Desportos; a Secretaria de Desportos do Ministério da Educação e do Desporto (voltou a integrar o Ministério após sua extinção em 1992); o Sistema Federal; os Sistemas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Também poderiam ser incluídas no Sistema as pessoas jurídicas que desenvolvessem práticas não-formais, promovessem a cultura e as ciências do desporto e formassem ou aprimorassem especialistas.

A figura 02 representa a configuração do Sistema Brasileiro de Desporto após a Lei Zico:

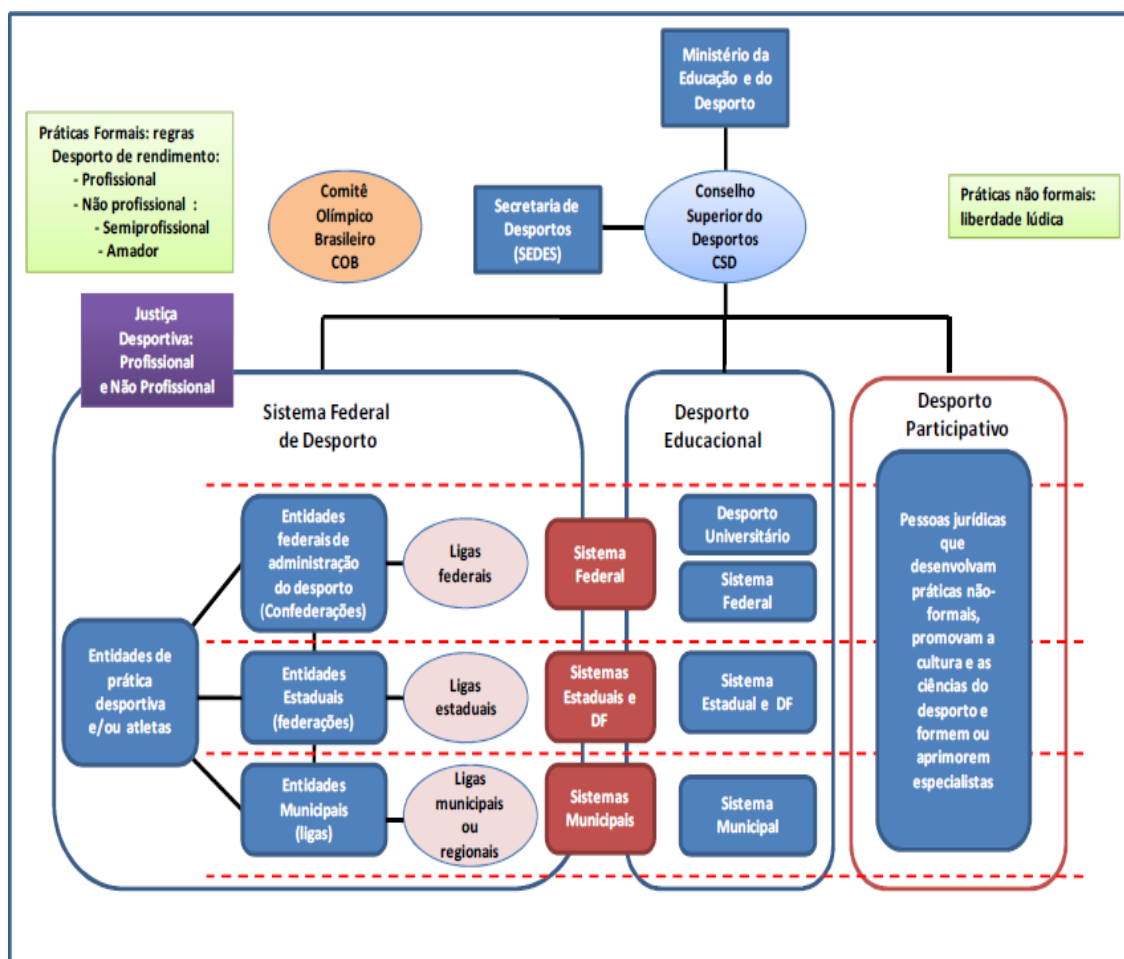


Figura 2: Sistema Brasileiro do Desporto – Lei nº 8.672/1993 (BUENO, 2008, p.196).

Percebe-se no novo Sistema Desportivo a efetivação do princípio da descentralização, autonomia e pluralidade, consubstanciados na organização e funcionamento harmônicos de sistemas desportivos diferenciados e autônomos para os níveis federal, estadual e municipal. Todavia, a lei não estabeleceu nenhum tipo de atribuição a Estados, Municípios e ao Distrito Federal, cabendo-lhes decidir os rumos do desporto educacional, de participação e rendimento em nível local.

O Conselho Superior de Desportos, substituto do antigo CND, passava a ter somente caráter consultivo/normativo e não mais deliberativo/executivo. Entre outras funções, cabia-lhe oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto e propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo – FUNDESP.

O CSD era composto por 15 membros nomeados pelo Presidente da República. Infelizmente, a maioria dos nomeados era representante do alto rendimento, o que acabava por influenciar diretamente nas decisões sobre a política nacional de desporto e excluir a representatividade do desporto educacional e de participação.

O Sistema Brasileiro do Desporto tinha por objetivo “garantir a prática desportiva regular e melhorar-lhe o padrão de qualidade”. Mais uma vez não se explicita o papel do Estado ante tais garantias, além de não estabelecer o que se entende por padrão de qualidade, donde é possível inferir que o mesmo guarde relação com o rendimento desportivo e não com a ampliação do acesso à prática (LINHALES, 1996, p. 200).

Nesse Sistema, o Comitê Olímpico Brasileiro – COB e as Confederações passaram a ser considerados entidades federais de administração do desporto.

A adoção do modelo “clube-empresa”, prevista inicialmente no Projeto de Lei, não se tornou uma obrigatoriedade na Lei nº 8.672/1993, permanecendo facultativo às entidades de prática e às entidades federais de administração de modalidade profissional, manter a gestão de suas atividades sob a responsabilidade de sociedade com fins lucrativos, desde que adotada uma das seguintes formas (artigo 11): I - transformar-se em sociedade comercial com finalidade desportiva; II - constituir sociedade comercial com finalidade desportiva, controlando a maioria de seu capital com direito a voto; III - contratar sociedade comercial para gerir suas atividades desportivas.

No que diz respeito aos recursos para o desporto, previstos no artigo 39 da Lei Zico, houve uma ampliação das fontes de financiamento, mediante: fundos desportivos; receitas oriundas de concursos de prognósticos; doações, patrocínios e legados; prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados e incentivos fiscais previstos em lei.

Também foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo como unidade orçamentária de natureza autárquica e vinculada à Secretaria de Desportos do MED. Para o FUNDESP convergiam todos os recursos financeiros para o fomento da Política Nacional de Desportos.

Quanto à destinação desses recursos, a lei estabeleceu três grupos destinatários (artigo 44): I - desporto não-profissional (esporte educacional; esporte de rendimento, nos casos de Jogos Olímpicos, Campeonatos Mundiais, Jogos Pan-Americanos e Jogos Sul-Americanos; esporte de criação nacional; capacitação de recursos humanos: cientistas desportivos, professores de educação física e técnicos em desporto; apoio a projetos de pesquisa, documentação e informação; construção, ampliação e recuperação de instalações desportivas); II - desporto profissional (através de sistema de assistência ao atleta profissional e ao em formação); e III - apoio técnico e administrativo do Conselho Superior de Desportos.

Lamentavelmente, o desporto de participação não figura expressamente como destinatário de recursos. Outro equívoco da Lei foi não determinar os critérios e percentuais relativos à distribuição ou alocação dos recursos, o que significa que não foram estabelecidas as prioridades quanto ao fomento do desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento. Essa ausência permitiu que o segmento melhor representado no CSD (no caso o do alto rendimento), exercesse sua influência na destinação dos recursos.

Segundo Linhales (1996), o desporto formalmente constituído e baseado no princípio do alto rendimento, mesmo que nas classificações "semi-profissional" ou "amador" incorporadas na lei, continuarão a beneficiar-se dos recursos públicos. Nessas condições, outras formas possíveis de organização desportiva, que sejam capazes de estender a todos práticas desportivas orientadas pelo lazer sistemático e pelo princípio da igualdade de acesso e de permanência, não se encontram absolutamente garantidas. E conclui a autora:

Todos esses pontos evidenciam que a "Lei Zico" não se ocupou da normatização do esporte como um direito social, ficando ao Estado a restrita tarefa de regular conflitos de mercado. A destinação de recursos não se baseia em princípios igualitários e/ou redistributivos, o poder público não possui responsabilidades de socialização da prática esportiva e as instâncias decisórias não incorporam os variados segmentos existentes. Também vale destacar que a autonomia, "carro-chefe" da lei, traz ainda apêndices das antigas tutelas, como, por exemplo, a permanência do "passe" na comercialização de atletas (Artigo 26) e a institucionalização do "Certificado de Mérito Esportivo" (Capítulo V), dispositivo por intermédio do qual as entidades esportivas – agora autônomas, de natureza privada e com fins lucrativos – poderão continuar recebendo recursos e benefícios públicos (LINHALES, 1996, p. 203).

Em sentido semelhante, Veronez (2005) conclui que não é necessário avançarmos mais na análise dessa lei para demonstrar que ela foi elaborada para atender prioritariamente aos interesses da fração privada do setor desportivo, liberalizando o setor e, mais do que isso, efetivamente implementando um processo de privatização do público, destinando e ampliando os recursos para essas entidades e seus eventos, garantindo sua hegemonia no CSD e, principalmente, não apresentando nenhuma norma que especificasse o papel do Estado no sentido de garantir o desporto como um direito social.

2.3 O desporto no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O arranjo institucional do desporto no início da década de 1990 refletia as características de instabilidade política e econômica da época. Até esse momento, as ações governamentais dos órgãos desportivos voltavam-se basicamente para a elaboração da legislação infraconstitucional sobre o tema, sem que isso necessariamente resultasse no desenvolvimento de uma política nacional para o desporto.

Nesse período, o país reingressava na recente democracia enfrentando, entre outras questões, as repercussões inflacionárias de planos econômicos mal sucedidos, a turbulência política de um impeachment e a mudança da moeda nacional.

É nesse cenário que é eleito para a Presidência da República, em 1994, Fernando Henrique Cardoso – FHC, sob a promessa de estabilização da economia, representada sobretudo pelo chamado Plano Real.

Após a implantação do Plano Real, uma grande sequência de reformas estruturais e de gestão pública foram implantadas durante mais de seis anos para dar sustentação à estabilidade econômica, entre elas destacam-se: privatização de vários setores estatais; o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER); a criação de agências reguladoras; a Lei de Responsabilidade Fiscal; a liquidação ou venda da maioria dos bancos pertencentes aos governos dos

estados; a total renegociação das dívidas de estados e municípios com critérios rigorosos (dívida pública); maior abertura comercial com o exterior, entre outras.

Durante os dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), observam-se algumas mudanças na organização político administrativa do governo, especialmente no setor desportivo. Conforme Menezes (2009), caracterizado como um governo neoliberal, as políticas desportivas nesse período também seguiram esse viés.

Entre os primeiros atos de governo, FHC editou a Medida Provisória – MP nº 813, de 01 de janeiro de 1995, dispondo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Essa MP criou o cargo de Ministro Extraordinário do Esporte, situado junto ao Ministério da Educação e Desporto, tendo sido nomeado como Ministro, Edson Arantes do Nascimento (Pelé), que permaneceu no governo até 1998, ano de aprovação da Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998). A MP nº 813/1995 também vinculou tecnicamente a Secretaria de Desportos ao Ministro Extraordinário do Esporte.

Três meses depois, o Decreto nº 1.437/1995 transformou a Secretaria de Desportos em Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, uma autarquia federal com as seguintes funções:

I - implementar as decisões relativas à política e aos programas de desenvolvimento do desporto, estabelecidos por seu Conselho Deliberativo; II - realizar estudos, planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento do desporto; III - captar recursos financeiros para o financiamento de programas e projetos na área do desporto; IV - zelar pelo cumprimento da legislação desportiva; V - prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva a outros órgãos da Administração Pública Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e governos estrangeiros; VII - articular-se com os demais segmentos da Administração Pública Federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área do esporte, observadas as diretrizes da política nacional do desporto. Parágrafo único. O INDESP prestará, ainda, apoio técnico e administrativo ao Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. (BRASIL, 1995b).

Segundo Bueno (2008), a ampla gama de funções e os movimentos institucionais de sua criação sugerem que o INDESP seria o braço executivo do desporto, dispondo de autonomia própria das autarquias. Uma das primeiras

providências do INDESP foi viabilizar a ampliação da rede e Centros de Excelência Esportiva em Universidades – CENESP que já despontavam na área de pesquisa desportiva de alto rendimento.

De acordo com Veronez (2005), no primeiro ano de existência INDESP, que também foi o primeiro ano do governo FHC (1995), foram criados sete programas, que tratavam desde o desenvolvimento e melhoria da qualificação da prática desportiva até o apoio ao desporto de alto rendimento, passando pelo desporto nas escolas e comunidades.

Pela primeira vez no pós-CF/1988 se percebe uma iniciativa estruturada do governo federal voltada ao desenvolvimento de políticas públicas desportivas que contemplavam não só a alta performance, mas também o desporto direcionado a crianças, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência. Os programas que tiveram início em 1995 foram:

Desenvolvimento e Melhoria da Qualificação da Prática Desportiva: objetiva promover e apoiar o Sistema Brasileiro do Desporto. Era constituído por duas principais ações: Estudos e Pesquisas Sociais e Econômicas na Área do Desporto e Desenvolvimento de Multimeios na Área do Desporto. A primeira ação tinha por fim fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas no esporte nas suas diferentes manifestações: rendimento, educacional e participação. A segunda ação finalizava promover e difundir a modernização esportiva facilitando o acesso a informações do setor.

Promoção do Desporto nas Escolas e nas Comunidades: Era constituído por três diferentes ações: Adequação da Rede de Infraestrutura, Desenvolvimento de Recursos Humanos e Apoio a Eventos Desportivos Escolares e Comunitários. Estas ações destinavam-se a promover o acesso às práticas esportivas no sistema de ensino e em diversos segmentos da sociedade.

Fomento ao Desporto de Rendimento: objetivava a apoiar as entidades federais de administração do desporto visando à melhoria da qualidade do desporto brasileiro e para participação em eventos internacionais.

Estudo e Fomento às Atividades Desportivas com Identidade Cultural: constituído por seis diferentes ações, visava apoiar atividades esportivas relacionadas à história e à cultura do povo brasileiro.

Fomento e Desenvolvimento do Deporto para Pessoas Portadoras de Deficiência: objetivava a construção, ampliação e reforma de espaços esportivos, compra de livros e equipamentos, realização e apoio a eventos e cursos, difusão de informações e apoio a pesquisas.

Assistência ao Atleta Profissional e ao em Formação: tinha por objetivo prestar assistência social e educativa aos atletas de forma que pudessem exercer uma profissão ao término de sua carreira esportiva.

Fomento ao Desporto dos Estados e do Distrito Federal: foi formulado para transferir recursos financeiros para as secretarias estaduais e do Distrito Federal ou órgãos equivalentes, devendo tais recursos ser aplicados no fomento do desporto não-profissional (VERONEZ, 2005, pp. 329-330).

Ainda no ano de 1995, foram estabelecidas as metas e prioridades dos diversos setores de atuação do governo através do Plano Plurianual – PPA, que vigoraria de 1996 a 1999.

Conforme Bueno (2008), em relação ao setor desportivo o PPA estabeleceu prioridades bem mais amplas e democráticas, mais próximas ao desporto de participação: a) difusão da prática de atividades desportivas; b) viabilização de novas fontes internas e externas de recursos para o desenvolvimento do desporto; c) promoção de iniciativas que permitam a integração da criança, do adolescente, da pessoa portadora de deficiência e do idoso em práticas desportivas; d) incentivo ao associativismo desportivo comunitário; e) apoio a programas de capacitação de recursos humanos na área; f) implantação de política de desporto que privilegie seu caráter educativo, tanto na escola como fora dela.

É o próprio relatório do PPA que confirma a importância das iniciativas governamentais voltadas ao desporto não-formal, ao destacar como prioritário o Programa de Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva Comunitária, constituído pelas ações: Esporte Solidário, Esporte Educacional, Esporte para Pessoas Portadoras de Deficiência, Atividade Física para a Terceira Idade, Infraestrutura Desportiva e Esporte de Criação Nacional.

Dentre estes, os principais destaques foram: *Projeto Esporte Educacional nas Escolas*, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação e/ou esporte, buscava garantir aos alunos das escolas da rede pública de ensino a participação em processo de educação por intermédio do desporto; *Projeto Esporte Solidário*, cujo objetivo era garantir o desenvolvimento de projetos de desporto para crianças e adolescentes em regiões de reconhecida carência assistencial, buscava o estabelecimento de parcerias com vários segmentos da sociedade para otimizar espaços e infra-estruturas já instalados, programas em andamento e mobilizar agentes sociais para fomentar a massificação da prática desportiva (STAREPRAVO, 2011, p. 222).

O relatório de acompanhamento do PPA, em 1997, destacava os convênios celebrados com estados, municípios, instituições federais de ensino superior, e com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que com sua

atuação junto ao Serviço Social da Indústria (SESI), teria viabilizado a instalação do projeto em diversas comunidades. O relatório destacava também o *Programa Desenvolvimento e Difusão Científica e Tecnológica do Desporto*, que teria dado suporte aos projetos Esporte na Rede, aos Centros de Excelência Esportiva, Apoio à Produção Científica na Área do Esporte e a realização de eventos nacionais e internacionais (STAREPRAVO, 2011, p. 223).

Segundo Veronez (2005), em que pesem os avanços em relação ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao desporto educacional e de participação, pode-se observar grande discrepância entre o previsto no PPA (1996-1999) e o efetivamente executado. As justificativas seriam principalmente a falta de estrutura e recursos humanos, contingenciamento e liberação tardia de recursos financeiros para a celebração de convênios. Em que pesem tais dificuldades, esses problemas de gestão não interferiram nas ações referentes ao desporto de rendimento, cujas metas de execução das ações foram cumpridas integralmente no período e em alguns casos até superadas.

No início do segundo mandato de FHC (1999-2002) ocorre nova modificação na estrutura administrativa do governo federal e por meio da MP nº 1.795, de 01 de janeiro de 1999, é criado o Ministério do Esporte e Turismo – MET. O desporto desvincula-se então do MEC e o INDESP passa a subordinar-se ao MET.

Em 1999, já sob a guarida do MET, foi elaborado o Plano Plurianual para o período 2000-2003. Neste novo PPA foram incorporadas as ações até então desenvolvidas pelo INDESP que, após modificadas, resultaram na criação dos programas: Esporte, Direito de Todos; Esporte Solidário; Brasil, Potência Esportiva; e Gestão da Política do Esporte.

Mais uma vez foram contempladas no PPA programas que almejavam desenvolver políticas públicas para o desporto educacional, participação e rendimento:

Esporte, Direito de Todos: tinha o objetivo de “contribuir para a inserção social, a melhoria da qualidade de vida e a formação da cidadania, por meio da prática esportiva e de lazer, considerando as dimensões culturais e educacionais. Era constituído pelas ações: I – Capacitação de recursos humanos em esporte e lazer, direcionada para professores das escolas públicas para capacitá-los para trabalhar numa perspectiva educativa do esporte, inclusive com pessoas portadoras de deficiência; II – Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte, destinada a prover recursos para o setor esportivo com o objetivo de capacitar seus integrantes para utilizar tecnologias modernas que garantissem o bom desempenho de atletas; III – Promoção de eventos científicos e tecnológicos, voltado para estratégias de ação à prática desportiva; IV – Implantação e funcionamento de núcleos de esporte, que teve por fim fomentar o esporte como meio de educação e de formação para a cidadania; V – Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional, que se destinava à promoção de atividades esportivas com perfil na cultura lúdica presente nas tradições do povo brasileiro; VI – Promoção de eventos de esporte e lazer, que objetivava divulgar ações no âmbito do esporte educacional. O *Esporte Direito de Todos* foi substituído em 2001 pelo Programa Esporte na Escola.

Esporte Solidário: objetivava “diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens carentes, de 7 a 24 anos, pela intensificação da prática esportiva”. Era constituído pelas seguintes ações: I – Implantação de núcleos de esporte em comunidades carentes; II – Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes; III – Modernização de infraestrutura em comunidades carentes; IV – Implantação de infraestruturas esportiva em comunidades carentes; V – Capacitação de recursos humanos em esporte; VI – Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária.

Brasil, Potência Esportiva: destinou-se a melhorar aspectos qualitativos e quantitativos do Sistema Nacional do Desporto. A lógica do programa estava em que a melhoria do desempenho de atletas e para-atletas em competições nacionais e internacionais dependeria do aperfeiçoamento da competência administrativa e desportiva do setor, de forma a permitir-lhes o pleno exercício de sua autonomia organizacional e operacional.

Gestão da Política do Esporte: objetivava apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área do esporte. Tinha como: a edição e distribuição de material técnico-didático de esporte; o apoio a estudos e pesquisas científicas e tecnológicas para o desenvolvimento do esporte; e a implantação de metodologia de avaliação de programas (VERONEZ, 2005, pp. 339-340).

De acordo com Veronez (2005), ainda foram criados projetos no âmbito dos programas. No Esporte Solidário e Esporte na Escola, criaram-se: projeto Vida Ativa, centrado na pessoa idosa; projeto Desporto para Pessoas Portadoras de Deficiência, abrangendo a prática desportiva para pessoas com deficiência; projeto Navegar, que almejava popularizar a prática de desportos náuticos. Também foram instituídos os Jogos Indígenas, no âmbito do Esporte de Criação Nacional e Identidade Cultural, e o Jogos Escolares Brasileiros. Existia ainda o

projeto Pintando à Liberdade, em parceria com o Ministério da Justiça, cujo objetivo era a produção de material desportivo nos presídios brasileiros para subsidiar os programas desenvolvidos pelo MET.

Com relação à gestão dos programas, muitos dos problemas ocorridos na vigência do primeiro PPA (1996-1999) continuaram ocorrendo durante o segundo PPA (2000-2003), o que, via de regra, fez com que os índices de execução das ações previstas para o setor desportivo não alcançassem as metas planejadas. As justificativas eram basicamente as mesmas: contingenciamento de recursos, demora na liberação de verbas, falta de recursos humanos.

Em um olhar mais abrangente, o que se constata é que o setor desportivo foi impactado pelas medidas político-econômicas implementadas pelo setor econômico do governo FHC. Nesse jogo de poder, os segmentos do setor desportivo com menos influência e representatividade saíram perdendo, pois de um lado houve cortes nos orçamentos e contingência de recursos para os programas do MET, em virtude das decisões governamentais que privilegiavam o capital, de outro as entidades federais de administração do desporto não tiveram grandes contratempos em obter vultosos recursos oriundos de empresas estatais e provenientes diretamente de benefícios fiscais aprovados em lei, a exemplo da Lei nº 10.264/2001.

Flausino (2013) verifica que o desporto no âmbito do PPA, apesar de contemplar em seus programas as três dimensões desportivas, não se diferenciou daquilo que vinha sendo engendrado no Ministério do Esporte e Turismo, ou seja, a priorização do desporto de alto rendimento, o direito social ao desporto e lazer submetido a uma lógica funcionalista e segmentada, e o desporto escolar como base do desporto de alto rendimento.

Importa ainda destacar que os Programas Esporte Direito de Todos, Esporte Solidário, Brasil Potência Esportiva e Gestão da Política do Esporte faziam parte de um planejamento maior, o chamado Plano Nacional de Desenvolvimento do Esporte – PNDE. Elaborado pelo INDESP, em 1999, o Plano estabelecia os objetivos e as diretrizes para o desporto no país.

Conforme Menezes (2009), o PNDE, de forma estratégica, propunha-se a: a) consolidar a democratização da prática desportiva no País, como instrumento de inclusão social e plena cidadania; b) promover o desenvolvimento científico, tecnológico e de recursos humanos no desporto; c) incentivar atividades econômicas ligadas ao desporto para a geração de emprego e renda; d) estimular resultados expressivos nas competições internacionais para inspirar o ideal do Brasil como potência olímpica e desportiva.

No que diz respeito às diretrizes do plano, encontram-se indicativos para assegurar a infraestrutura desportiva adequada à realidade do País, com ações que possibilitem: a) desenvolvimento do desporto educacional; b) incentivo às práticas desportivas no tempo livre; c) desenvolvimento de práticas de desporto para comunidades carentes e minorias; d) utilização do desporto como instrumento para combate às drogas e à marginalização das crianças, adolescentes e jovens; e) incentivo ao desenvolvimento do desporto para pessoas portadoras de necessidades especiais; f) ações asseguradas às comunidades para sua inserção social por meio do desporto; g) inclusão do desporto na agenda de discussão e solução dos problemas sociais brasileiros, sendo esse um importante fator para a inserção social e formação da cidadania, melhoria da qualidade de vida e alternativa de geração de emprego e renda (MENEZES, 2009, p. 110)

Infelizmente, com o estabelecimento destes objetivos e diretrizes no PNDE tornava-se impossível a reinvenção da política nacional de desporto, como pretendia o Plano. Na realidade, o que se passava a buscar com tais metas era a hegemonia do desporto de rendimento, e dos interesses econômicos atrelados a ele, associada a ações de caráter focal de combate às mazelas sociais brasileiras, iniciativa esta totalmente desarticulada das demais políticas sociais do governo, como se o desporto fosse a cura para todos os males do ser humano e por si só pudesse resolver os problemas relacionados à exclusão social, uso de drogas, marginalização.

No transcorrer do segundo mandato de FHC ocorreu a extinção do INDESP, por meio da MP nº 2.049-24, de 26 de outubro de 2000, motivada pelas denúncias de irregularidades no processo de autorização e controle dos bingos.

A MP determinou que as atribuições do órgão extinto seriam transferidas para o Ministério do Esporte e Turismo e as relativas aos jogos de bingo para a Caixa Econômica Federal.

Conforme Bueno (2008), uma semana antes de sua extinção havia sido criada a Câmara Setorial de Esporte, com caráter temporário, composta por atletas, ex-atletas, dirigentes, técnicos, pesquisadores, juristas e mesmo patrocinadores, com o objetivo de elaborar a política nacional de esporte para o país até 2012. O autor prossegue explicando que a primeira proposta da Câmara foi a de criação da Secretaria Nacional do Esporte – SNE, vinculada ao Ministério do Esporte e Turismo, para substituir o INDESP. Técnicos do MET passaram a estruturar a nova Secretaria, comprometida com a formulação de nova política nacional de esporte, a construção de centros de excelências esportivos, a volta da prática de educação física nas escolas públicas e a interação com às recém-criadas Comissão Nacional de Atletas e a Câmara Setorial do Esporte.

De acordo com os trabalhos da Câmara Setorial, organizados em quatro grupos temáticos, a formulação de uma política nacional de esporte devia começar pela base, com a implantação de programas de desporto escolar e de desporto comunitário; passava pelo desenvolvimento do desporto, com a constatação da necessidade da criação de uma secretaria nacional anti-doping e de um seguro especial para atletas; chegava ao desporto de rendimento, que pedia equipes olímpicas e paraolímpicas permanentes; e exigia a elaboração de um plano de qualificação de recursos humanos para o desporto das Pessoas Portadoras de Deficiência.

O relatório parcial, apresentando mais de 100 propostas para a formulação da política nacional de esporte, foi entregue ao Secretário Nacional do Esporte em fevereiro de 2001. Tais propostas foram posteriormente consolidadas pelo professor Manoel Tubino, à época consultor técnico do MET e responsável pela elaboração final do documento.

Em agosto de 2001, após 10 meses de trabalho, a Câmara Setorial apresentou o documento final com a formulação da Política Nacional de Esporte ao Ministro do Esporte e Turismo, a quem caberia encaminhar o documento para

a apreciação do Conselho Nacional do Esporte – CNE⁹. Em 2002 encerra-se a gestão FHC e somente em 2005, na gestão Lula, uma nova proposta de Política Nacional do Esporte viria a ser aprovada.

Também merecem ser destacados nesse período alguns marcos legislativos na área de Educação Física, representados especialmente pela Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), na qual a Educação Física foi incluída como componente curricular da educação básica, e a Lei nº 9.696/1998, que regulamentou a Profissão de Educação Física e criou os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física.

Sobre o desenvolvimento do desporto e de políticas públicas desportivas no período pós-1988 até o governo FHC, Starepravo (2011) conclui:

De toda forma, há indícios de que o esporte brasileiro vem se organizando e desenvolvendo desde sua inclusão na Constituição Federal de 1988. Vencida a etapa de elaboração da legislação infraconstitucional, que claramente teve seu foco no esporte de rendimento, especialmente no futebol, a partir do primeiro mandato do presidente FHC observa-se a iniciativa de programas e projetos voltados às diferentes manifestações esportivas e aos diferentes públicos. A execução dos programas, por outro lado, mostra o privilégio àquelas ações que envolvem o esporte de rendimento. Tanto em termos legais quanto em relação à execução de programas, vê-se uma dificuldade em tratar o esporte em suas diferentes manifestações e efetivá-lo como um direito social (STAREPRAVO, 2011, p. 228).

⁹ O CNE foi o órgão que substituiu o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro, por meio da MP nº 2.141, de 23 de março de 2001. Novas disposições sobre o objetivo, composição e competência do CNE foram feitas no Decreto nº 4.201/2002, o qual estabeleceu ser objetivo do Conselho buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhora do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional. Posteriormente o CNE foi incluído na Lei nº 9.615/1998 e teve suas atribuições redefinidas pela Lei nº 10.672/03.

2.4 A Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) e suas alterações

No cenário desportivo nacional, os anos após a aprovação da Lei Zico foram marcados por debates relacionados à profissionalização da gestão das entidades desportivas, ao passe dos atletas e à continuação da modernização do sistema desportivo. As discussões resultaram na Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, chamada de Lei Geral sobre o Desporto e popularmente conhecida como Lei Pelé, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 2.574/1998.

Embora a Lei Pelé tenha revogado a Lei Zico e instituído novas normas gerais sobre desporto, em muitos aspectos permaneceu idêntica à lei revogada, sobretudo no que diz respeito ao atendimento das demandas do desporto de alto rendimento, especialmente o futebol.

De acordo com a observação de Veronez (2005) as duas leis que se propuseram a modernizar o esporte no Brasil apresentam 30 artigos que são exatamente iguais ou com diferenças pouco significativas; 13 são semelhantes, mas sua transcrição foi diferente; 12 são substancialmente diferentes; e 18 receberam modificações pela Câmara Federal em relação ao projeto original, além dos 23 artigos referentes ao bingo, no caso da Lei nº 9.615/1998.

Na parte introdutória, não houve alteração nos artigos 1º a 3º da Lei nº 9.615/1998, respectivamente os que tratam das disposições iniciais (desporto formal e não-formal), dos princípios fundamentais do desporto, e da natureza e finalidades do desporto¹⁰.

No artigo 4º está descrita a estrutura do Sistema Brasileiro do Desporto, que pode ser representado da seguinte forma:

¹⁰ A Lei nº 13.155/2015 alterou a Lei nº 9.615/1998 e incluiu mais uma manifestação desportiva no artigo 3º, o chamado desporto de formação: “Art. 3º, IV – desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição”.

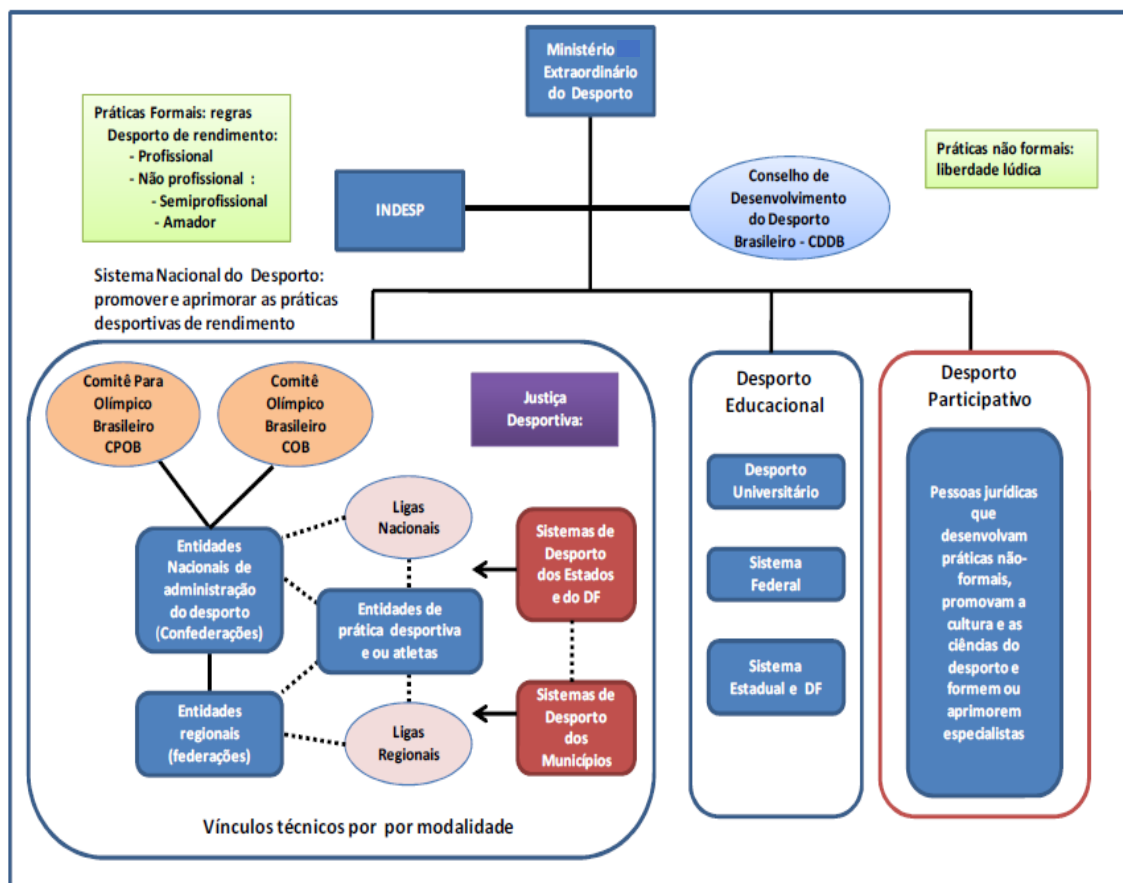


Figura 3: Sistema Brasileiro do Desporto – Lei nº 9.615/1998 (BUENO, 2008, p.206).

A estrutura do Sistema Brasileiro do Desporto passou a ser composta pelo Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes, pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP (em substituição à Secretaria de Desportos), pelo Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro – CDDB (em substituição ao CSD), pelo sistema nacional do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade desportiva. Neste Sistema, cabia ao INDESP propor o Plano Nacional do Desporto.

O objetivo do Sistema Brasileiro de Desporto permaneceu o mesmo, ou seja, garantir a prática desportiva regular e melhorar-lhe o padrão de qualidade, o que reconhecidamente favorecia o desporto de alto rendimento.

A Lei Pelé criou um Sistema Nacional do Desporto (artigo 13), substituindo o antigo Sistema Federal do Desporto. Nesta estrutura, o Comitê Olímpico Brasileiro e o Paraolímpico (pela primeira vez reconhecido em uma legislação desportiva) configuram-se como subsistemas específicos. Outra inovação apresentada é a autonomia das Ligas (artigo 16), em consonância com a CF/1988.

As fontes de recursos¹¹ na Lei nº 9.615/1998 permaneceram as mesmas da Lei Zico, mas os percentuais que seriam repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios foram melhor especificados: dos 4,5% sobre concursos de prognóstico, 1/3 deveria ir para as Secretarias de Esportes dos Estados e do Distrito Federal em proporção ao volume de apostas. Deste 1/3, 50% deveriam ser repassados aos respectivos Municípios proporcionalmente à população, conforme artigo 6º, II e parágrafos 2º e 3º.

No intuito de esclarecer controvérsias da lei anterior, uma extensa e detalhada regulamentação das atividades dos bingos também se fez presente na Lei Pelé (artigos 59 a 81). Pela lei, a entidade desportiva deveria receber no mínimo 7% da receita bruta da sala de bingo ou de bingo eventual. Os artigos 59 a 81 viriam a ser revogados posteriormente pela Lei nº 9.981/2000.

Coube ao INDESP e aos estados conveniados a função de credenciar as entidades esportivas, autorizar as casas de bingo e fiscalizar seu funcionamento, atividades as quais não dispunha da menor capacidade para exercer e que mais tarde, por conta da corrupção existente nessa área, determinaria a extinção do órgão (VERONEZ, 2005, p. 306).

Na definição da destinação dos recursos, o artigo 7º contemplou o desporto educacional e o de rendimento, contudo não mencionou o desporto de participação. Mais uma vez a legislação negligenciou a regulamentação do

¹¹ Recentemente, a Medida Provisória nº 841, de 11/06/2018, que dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, alterou os artigos 6º, 8º, 9º, 10º e 56 da Lei Pelé e restringiu consideravelmente a destinação de recursos para o desporto. Após pressão da sociedade e dos setores organizados relacionados ao desporto, foi editada a Medida Provisória nº 846/2018, de 31/07/2018, reestabelecendo a situação anterior sobre os valores oriundos das loterias para o desporto. Essa foi mais uma tentativa estatal de diminuir a importância do desporto na sociedade.

desporto não-formal, manifestação esta fundamental para os propósitos de consolidação do desporto como direito constitucional de cada um.

Alguns avanços no campo da gestão profissional do desporto foram confirmados nos artigos 27 e 28 da Lei. Um diz respeito à obrigatoriedade por parte das entidades de prática desportiva participantes de competições profissionais organizarem-se sob a forma de sociedade (modelo clube-empresa). Outro refere-se à extinção do passe dos atletas de futebol, os quais teriam o vínculo desportivo com a entidade contratante encerrado ao término da vigência do contrato de trabalho. Também foram oferecidas garantias profissionais aos atletas quanto ao não cumprimento de obrigações trabalhistas.

Entretanto, conforme observação de Bueno (2008), não obstante a presença de avanços relacionados à descentralização e liberalização do desporto, o que se constata é que a Lei Pelé, assim como a Lei Zico, preocupou-se demasiadamente com os interesses do futebol e em praticamente nada modernizou a estrutura do desporto educacional. Menos ainda avançou quanto ao desenvolvimento e à democratização do desporto de participação, uma vez que em seu texto não foi estabelecido o papel do Estado como garantidor de todas as manifestações desportivas previstas na CF/1988.

Pouco mais de um ano após sua criação, iniciaram-se as várias alterações na Lei Pelé, sobretudo para atender aos interesses do setor ligado ao futebol. Abaixo serão comentadas as principais modificações até o ano de 2002. As demais alterações legislativas serão analisadas nos períodos Lula e Dilma.

A primeira grande alteração se deu com a Lei nº 9.940/1999, que modificou o prazo de dois para três anos em relação à obrigatoriedade por parte das entidades de prática desportiva participantes de competições profissionais organizarem-se sob a forma de sociedade (modelo clube-empresa).

No ano seguinte, foi aprovada a Lei nº 9.981/2000 (Lei Maguito Vilela), polêmica por tornar facultativa a transformação das entidades desportivas em clube-empresa, atendendo o desejo dos clubes de futebol, que não tinham interesse em profissionalizar sua gestão.

Essa lei também ficou marcada por revogar todos os artigos referentes à regulamentação do bingo e por dificultar para o atleta a interrupção do vínculo desportivo com a entidade contratante, visto que o valor da cláusula penal¹² para as hipóteses de descumprimento, rompimento ou rescisão unilateral do contrato poderia ser estabelecido até o limite máximo de cem vezes o montante da remuneração anual pactuada. Na prática isso correspondia a uma forma velada de restabelecer o “passe”.

Conforme Veronez (2005), as modificações introduzidas na Lei nº 9.615/1998 – que a descaracterizaram em muitos aspectos, especialmente naqueles relativos aos avanços introduzidos nas relações entre clubes e atletas – levaram o próprio Pelé a solicitar publicamente que a Lei não mais fosse denominada com seu nome.

Não se pode olvidar, porém, de um nítido avanço introduzido pela Lei nº 9.981/2000, qual seja, a inclusão de quatro representantes do desporto educacional e de participação na composição do Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro, até então a melhor representatividade destas manifestações desportivas em conselhos nacionais de deliberação sobre desporto e que lamentavelmente viria a ser modificada em legislações seguintes.

Em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001 (Lei Agnelo Piva). Essa lei alterou o artigo 56 da Lei Pelé, que trata dos recursos para o desporto, e passou a permitir a transferência de recursos de concursos prognósticos (2% da arrecadação bruta das loterias) diretamente da Caixa Econômica Federal para o Comitê Olímpico e Paraolímpico Brasileiro. Mais uma vez a legislação federal se colocava à disposição dos interesses do desporto de rendimento.

Veronez (2005) observa que a divisão dos recursos propostos por essa lei fere princípios estabelecidos pela CF/1988, que determinou expressamente a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento. Na Lei Agnelo Piva essa prioridade foi invertida, já que apenas 15% dos recursos

¹² A Lei nº 12.395/2011 definiu novos critérios para o estabelecimento da cláusula indenizatória desportiva, que seria livremente pactuada entre atleta e entidade de prática desportiva.

deveriam ser aplicados no desporto educacional, ficando os outros 85% com o desporto de rendimento. Outro detalhe observado pelo autor é que se trata de alocação de recursos do fundo público diretamente em entidades privadas e, o que é mais dramático do ponto de vista de sua utilização, com o estabelecimento de critérios genéricos¹³ quanto às atividades a serem financiadas e nenhum tipo de controle público sobre estas, a não ser o do Tribunal de Contas da União.

Também merecem ser destacados no período de gestão FHC alguns marcos legislativos na área de Educação Física, representados especialmente pela Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), na qual a Educação Física foi incluída como componente curricular da educação básica, e a Lei nº 9.696/1998, que regulamentou a Profissão de Educação Física e criou os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física.

¹³ Com a instituição da Lei nº 12.395/2011, para o recebimento dos recursos públicos federais, COB, CPB e entidades nacionais de administração do desporto precisam celebrar contrato de desempenho com o Ministério do Esporte, no qual conste, entre outras coisas, as metas e resultados a serem atingidos, cronograma, relatórios de execução e de prestação de contas.

2.5 O desporto no Governo Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016)

No ano de 2003 tem início o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em seu primeiro dia de governo, é editada a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 (convertida na Lei nº 10.683/2003), dispondo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

O desporto no governo Lula começa com a transformação do Ministério do Esporte e Turismo em duas pastas: o Ministério do Esporte (ME) e o Ministério do Turismo (MT). Com esse desmembramento, parte das atribuições do MET foram transferidas ao recém-criado MT. Cria-se, assim, pela primeira vez na história do país, um ministério (sem ser extraordinário) dedicado exclusivamente às demandas do setor desportivo, cuja missão é formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do desporto e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano.

Dentre os mais de 20 ministérios que faziam parte da estrutura do governo federal, o do Esporte era o de menor orçamento. Entretanto, a criação de um ministério específico para o desporto significava aumentar as discussões sobre o tema, o que poderia resultar no atendimento das demandas para o setor.

É nesse sentido que Suassuna *et al* (2007) afirmam que para a formulação e planejamento de políticas nos âmbitos do esporte e lazer, acreditava-se que a criação de uma pasta ministerial para tratar do esporte propiciaria a ampliação do debate sobre esse tema, contribuindo para legitimar a discussão e conferindo ao esporte, bem como ao lazer, um redimensionamento.

Outrossim, Figueiredo (2009) compreende que criar uma pasta ministerial específica para o desporto estaria relacionado a uma demanda social, na medida em que desporto e lazer estavam dispostos como direitos sociais.

Segundo a MP nº 103/2003, as áreas de competência do ME são:

- a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
- b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;
- c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas;
- d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte (Artigo 27, XI).

A estrutura administrativa do ME criada pelo Decreto nº 4.668/2003 contava com: Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Consultoria Jurídica, Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (SNDEL), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) e Conselho Nacional de Esporte, conforme representação a seguir:

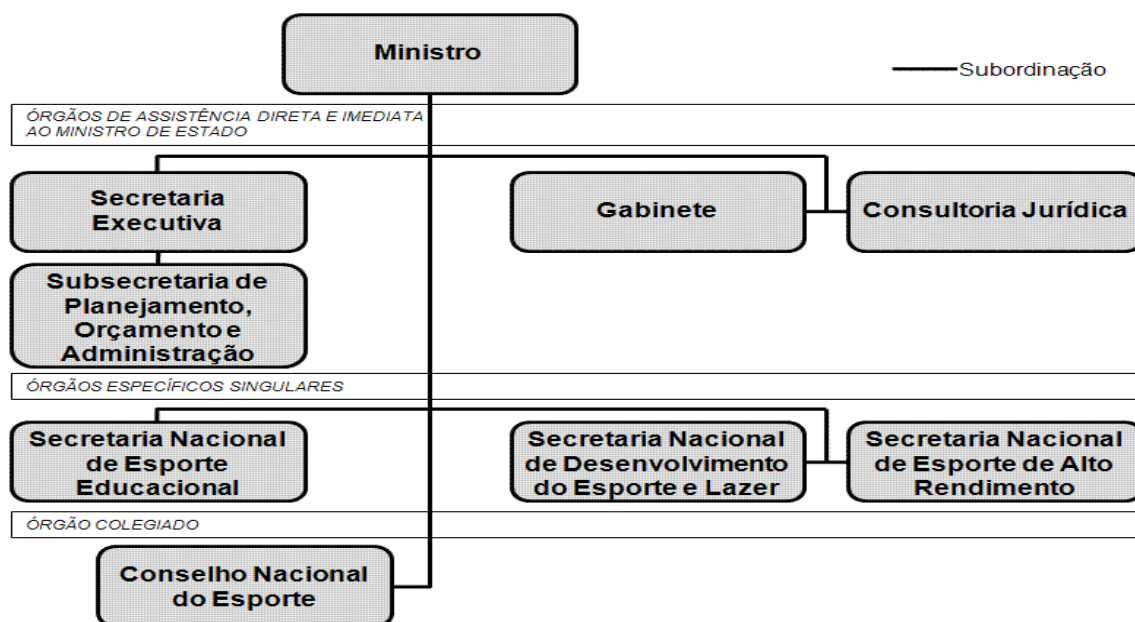


Figura 4: Organograma Institucional do Ministério do Esporte – Decreto nº 4.668/2003 (STAREPRAVO, 2011, p. 237).

Em consonância com as manifestações desporto educacional, de participação e de rendimento, previstas no texto constitucional, a organicidade do Ministério sinalizava as prioridades que provavelmente viriam a ser contempladas pelo novo governo, tanto que para cada secretaria foi criado um programa de políticas públicas específico. Na SNEED criou-se o Programa Segundo Tempo, desenvolvido nas escolas com vistas a democratizar o acesso à prática e à cultura do desporto. Na SNDEL criou-se o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), voltado às necessidades do desporto recreativo e de lazer da população. Na SNEAR instituiu-se o Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, cujo objetivo era melhorar o desempenho dos atletas de rendimento brasileiros em competições nacionais e internacionais.

Não obstante tenham havido no governo FHC programas no âmbito do desporto educacional (Esporte na Escola) e desporto de participação (Esporte Solidário), é a partir do governo Lula que os programas Segundo Tempo e Esporte e Lazer da Cidade passam a ter maior alcance e efetividade, indo ao encontro do ideal de democratização das manifestações desportivas como um direito de todos.

No entanto, a estrutura prevista no Decreto nº 4.668/2003, que vigorou com algumas alterações até o ano de 2011, foi alterada de forma significativa com a aprovação do Decreto nº 7.529/2011, o qual especificou: a fusão da Secretaria Nacional de Esporte Educacional à Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, dando origem à Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNE LIS; e a criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

A criação desta Secretaria tem relação direta com a realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil em 2014 e confirma a histórica supervalorização dos interesses relacionados ao futebol e a predominância do desporto de alto rendimento como preferencial nas políticas públicas nacionais de desporto e lazer, em detrimento das demais modalidades e manifestações desportivas.

De fato, o que se percebe com a aprovação das estruturas regimentais nos Decretos nº 7.529/2011, nº 7.784/2012, nº 8.774/2016, nº 8.829/2016 e nº 8.879/2016, é uma considerável alteração na estrutura do ME de 2003 a 2016, motivada sobretudo pela necessidade de ajustar-se às demandas organizacionais dos grandes eventos realizados no Brasil nesse período: Jogos Pan e Parapan-americanos (2007), Jogos Mundiais Militares (2011), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016). O rearranjo da estrutura ministerial realizado nos anos finais do segundo mandato de Lula (2006-2010) e no governo Dilma Rousseff (2010-2016) refletem a influência exercida pelo setor do desporto de rendimento e pelos interesses econômicos associados a ele e aos megaeventos desportivos.

Interessante registrar que, se em 2003, o Ministério do Esporte tinha como missão “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do desporto e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o

desenvolvimento nacional e humano”, desde 2008 seu site institucional apresenta-o responsável por “Além de desenvolver o esporte de alto rendimento, o Ministério trabalha ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano”, o que parece confirmar a mudança nas prioridades do órgão, ajustando-as às necessidades de desenvolvimento do desporto de rendimento e de realização eventos desportivos internacionais.

A seguir, o organograma do ME com base no Decreto nº 8.879/2016:

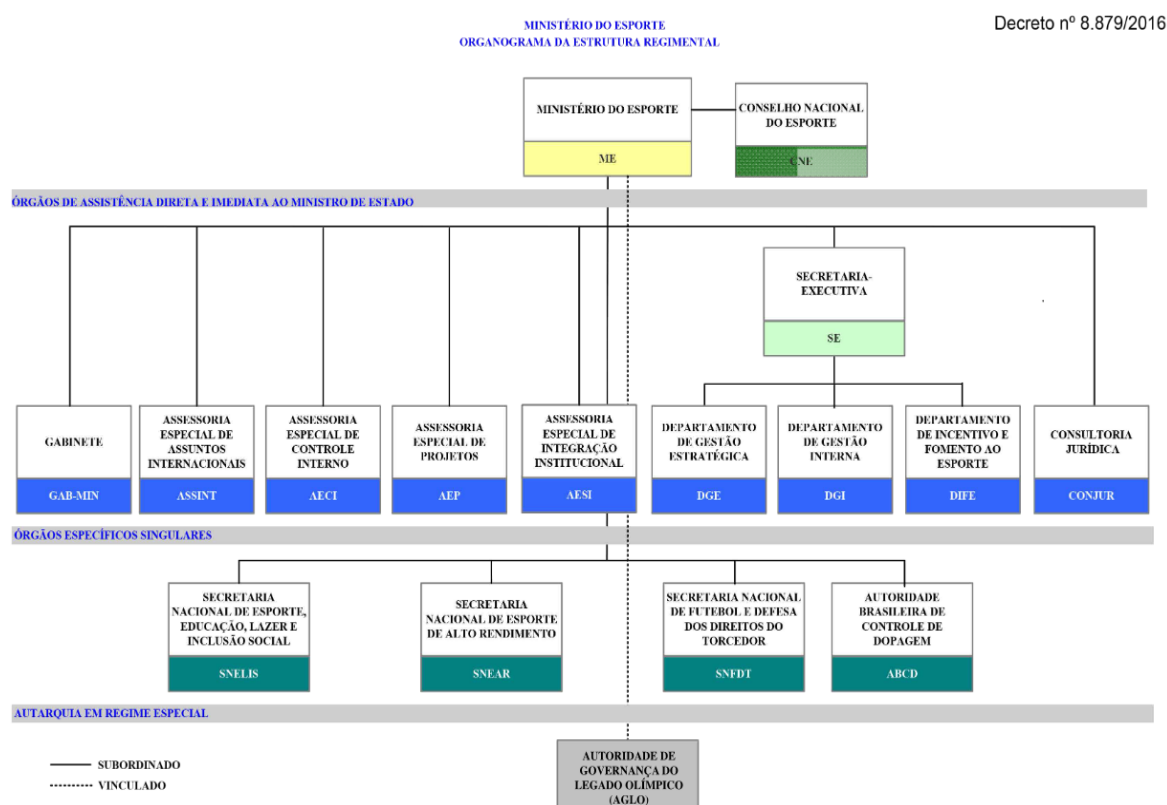


Figura 5: Organograma Institucional do Ministério do Esporte – Decreto nº 8.879/2016 (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016).

Por meio dessa estrutura hierarquizada o ME propõe programas, ações, atividades, projetos, eventos, documentos, entre outros, que instituem e consolidam as políticas públicas desportivas no país. As Secretarias exercem papel fundamental nessa estrutura, pois são os órgãos diretamente responsáveis pela implantação e acompanhamento das ações específicas para o desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento.

A Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) é responsável pela implantação de diretrizes relativas aos programas esportivos educacionais, de lazer e de inclusão social. A SNELIS faz ainda proposições sobre assuntos da sua área para compor a política e o Plano Nacional de Esporte. Estão sob sua responsabilidade: Programa Segundo Tempo; Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC); Programa de Realização e Apoio a Eventos de Esporte, Lazer e Inclusão Social; Jogos dos Povos Indígenas; Rede Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (CEDES).

A Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) é responsável pela implantação de decisões relativas aos programas de desenvolvimento do esporte de alto rendimento. A SNEAR faz ainda proposições sobre assuntos da sua área para compor o Plano Nacional de Esporte. Estão sob sua administração: Plano Brasil Medalhas; Rede Nacional de Treinamento; Centro de Iniciação ao Esporte; Jogos Escolares; Governança Rio 2016; Programa Bolsa-Atleta; Rede Centro de Excelência Esportiva (CENESP).

A Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor é responsável por várias ações que irão contribuir para o melhoramento do futebol como um todo no Brasil, entre elas o incentivo a uma cultura de respeito aos direitos do torcedor. Compõem suas ações: Programa Torcida Legal; Projeto Seleções do Futuro; Futebol Feminino; Estádio Mais. Também foi responsável pela Governança da Copa do Mundo 2014.

A Secretaria Executiva auxilia o Ministro do Esporte na supervisão e coordenação das atividades das secretarias nacionais, integradas à estrutura do ministério, e na definição das diretrizes e políticas no âmbito da Política Nacional do Esporte. O aumento de departamentos vinculados à Secretaria Executiva resultou na centralização das ações com vistas ao desenvolvimento dos Megaeventos Esportivos no país. Estão sob sua gerência: Conferência Nacional do Esporte; Lei de Incentivo ao Esporte; Projeto Praça da Juventude; Praças do Programa de Aceleração do Crescimento; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Relatórios Anuais de Avaliação do PPA.

Pelo caráter de valorização do desporto como um direito de todos, vale destacar como significativas as ações desenvolvidas pela SNELIS, sobretudo o Programa Segundo Tempo e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), no âmbito do desporto educacional e de participação (recreação e lazer).

Iniciado em 2003, o Programa Segundo Tempo tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do desporto de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social e, preferencialmente, aos regularmente matriculados na rede pública de ensino. Os núcleos onde se desenvolvem o Programa podem ser estabelecidos em escolas ou em espaços comunitários (públicos ou privados). As atividades são desenvolvidas no contraturno escolar e os espaços físicos devem ser adequados às práticas corporais descritos na Proposta de Trabalho. Cada núcleo deve atender 100 beneficiados organizados em 3 turmas com 35 alunos, no máximo.

Também em 2003, para desenvolver uma proposta de política pública e social que atenda às necessidades do desporto recreativo e de lazer da população, o Ministério do Esporte criou o Programa Esporte e Lazer da Cidade.

O Programa, na sua essência, além de proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer a todas as faixas etárias e as pessoas portadoras de deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, favorece a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o desporto e lazer sejam tratados como políticas e direito de todos. Atualmente o PELC possui dois tipos de núcleos: Núcleos Urbanos (voltado aos centros Urbanos) e os Núcleos para Povos e Comunidades Tradicionais (voltado para grupos culturalmente diferenciados como povos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas, dentre outras).

Outro avanço promovido em 2012 pelo Ministério do Esporte foi o reconhecimento do núcleo Vida Saudável do PELC como um importante Programa Social. Seguindo a proposta do PELC, o Programa Vida Saudável se difere por beneficiar preferencialmente os idosos. Nesse sentido, as atividades

dos núcleos do Programa Vida Saudável são pensadas de forma que atendam e possibilitem a participação e o protagonismo desse público específico.

Flausino (2013) destaca que, para além da reestruturação do Ministério do Esporte, pode-se considerar um conjunto de ações efetuadas pelo Governo Federal como uma estrutura paralela à estrutura governamental, a saber: o Ato Olímpico, a Autoridade Pública Olímpica, o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos, o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 e o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014.

Não se pode deixar de mencionar no período do governo Lula, a realização da Conferência Nacional do Esporte. Instituída pelo Decreto Presidencial de 21 de janeiro de 2004, como instância deliberativa e consultiva, ela configura-se como um espaço de debate, formulação e deliberação das Políticas Públicas de Desporto e Lazer para o país, no qual participam representantes de diferentes instâncias do governo, da comunidade desportiva e da sociedade civil, entre eles os movimentos sociais, as entidades de classe, as universidades, os movimentos estudantis.

Para se ter uma ideia da abrangência e representatividade dessa iniciativa, antes mesmo dos quatro dias de debates na fase nacional em Brasília, foram mobilizadas nas fases das conferências municipais, regionais e estaduais 83 mil pessoas, de 873 municípios, 26 estados e Distrito Federal.

Segundo Brasil (2005b), a 1ª Conferência Nacional do Esporte, realizada em junho de 2004, teve como tema *Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano*, e foi criada com os objetivos de promover ampla mobilização, articulação e participação popular em torno das questões do Esporte e do Lazer, contribuir para o Diagnóstico Situacional do Esporte e do Lazer no Brasil, em todas as suas manifestações, e apresentar propostas para a elaboração de Programas e Projetos Nacionais nas áreas de Esporte e Lazer sintonizados com necessidades e identidades locais. Ao final dos trabalhos, a Conferência teve como resultados a indicação das potencialidades e dificuldades do Esporte Nacional, a aprovação dos referenciais para uma nova Política Nacional do Esporte, a Resolução de criação do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer e,

ainda, as Propostas de Ação para cada um dos eixos temáticos que integram o Documento Final da Conferência.

Em junho de 2005, com base nos referenciais aprovados na Conferência, foi aprovada a Política Nacional do Esporte, pelo Conselho Nacional do Esporte (Resolução CNE nº 05/2005). Na abertura do documento já se percebe a importância atribuída a essa Política, que tratava o desporto como questão de Estado:

Pela primeira vez na história do país, o Conselho Nacional do Esporte aprovou com a participação da população brasileira diretrizes específicas para o desenvolvimento do esporte. Com este instrumento, o Brasil passa a tratar o esporte como uma questão de Estado. Trata-se de uma política de traços bem definidos em favor da inclusão social (BRASIL, 2005b, p. 04).

A Política Nacional do Esporte buscava consolidar o preceito constitucional do desporto e lazer como direito de todos, em suas diversas manifestações. Em seus objetivos manifestam-se esse caráter democrático e universalista:

Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida da população brasileira; Promover a construção e o fortalecimento da cidadania assegurando o acesso às práticas esportivas e ao conhecimento científico-tecnológico a elas inerente; Descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e de lazer; Fomentar a prática do esporte de caráter educativo e participativo, para toda a população, além de fortalecer a identidade cultural esportiva a partir de políticas e ações integradas com outros segmentos. Incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paraatletas de rendimento promovendo a democratização dessa manifestação esportiva. (BRASIL, 2005, p. 33)

A 2ª Conferência Nacional do Esporte foi realizada em maio de 2006, com o tema *Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer*. De acordo com o ME, essa Conferência foi organizada para abrigar uma discussão aprofundada e uma reflexão avaliativa da implementação da Política de Esporte no Brasil, visando a (re)construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo em conta as esferas local, municipal, regional, estadual e federal, os poderes, as instâncias e instituições que o constituem, bem como as responsabilidades

sociais que lhe competem, procurando avançar na articulação das ações dos agentes que atuam nesse segmento, oferecendo à sociedade serviços de qualidade que garantam o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais.

As resoluções aprovadas na Conferência discorriam sobre os quatro eixos fundamentais para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, cada qual com diversas propostas para sua implementação: Eixo 1 – estrutura (organização, agentes, competências); Eixo 2 - recursos humanos e formação; Eixo 3: gestão e controle social; Eixo 4: financiamento.

A realização da 1ª Conferência Nacional do Esporte, em 2004, e da 2ª Conferência Nacional do Esporte, em 2006, foram processos decisivos para a formulação da Política Nacional do Esporte (2005) e dos princípios, diretrizes e as bases para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Esses foram marcos estruturantes da política pública para o setor.

Nesse sentido, Flausino (2013) afirma que as Conferências Nacionais do Esporte, em suas duas edições, tiveram um discurso pautado na universalização dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, cuja responsabilidade de efetivação é do Estado, na participação popular, no controle democrático e na descentralização de programas e ações públicos. Verifica-se ainda, uma continuidade no debate entre construir uma política e a necessidade de implantar um sistema que coloque em prática a política elaborada.

Finda a segunda edição da Conferência, havia expectativas que as decisões tomadas, na esteira da primeira Conferência, pudessem efetivamente resultar na criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Todavia, isso não ocorreu, e a manutenção desse objetivo na agenda do ME parece ter sido dificultada diante da não realização da terceira edição da Conferência nos anos 2008 e 2009.

Flausino (2013) lembra que em junho de 2007 e em outubro de 2009 o Brasil vence as disputas para sediar a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A partir disso as políticas públicas de esporte e lazer no país passam a ser influenciadas pelo objetivo de projetar o país no campo esportivo, mas também no campo político e econômico. Desse

modo, os Megaeventos Esportivos se tornam o princípio organizador e pauta prioritária das ações governamentais no que se refere ao esporte e lazer.

Somente em 2010 o Ministério do Esporte organizou a 3ª Conferência Nacional do Esporte, cuja temática central era *Plano Decenal do Esporte e Lazer: 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais*. Porém, não resgatou aquele que era o assunto central da 2ª Conferência Nacional do Esporte, ou seja, o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, que era tópico central nas edições anteriores, acabou se misturando a outros temas de debate numa clara perda de importância, tornando cada vez mais distante a simples possibilidade de materializá-lo em política de governo, o que dirá numa política de Estado (GODOY, 2013, pp.134-135).

Conforme Brasil (2009a), o objetivo principal da Conferência era elaborar o Plano Decenal de Esporte e Lazer, estabelecendo linhas estratégicas, ações, metas, responsáveis e prazo para o desenvolvimento do esporte e lazer no país nos próximos dez anos. A proposta da comissão organizadora nacional definiu dez estratégias que nortearam o debate nos municípios dos 26 estados e no Distrito Federal: Sistema Nacional de Esporte e Lazer; Formação e Valorização Profissional; Esporte, Lazer e Educação; Esporte, Saúde e Qualidade de Vida; Ciência, Tecnologia e Inovação; Esporte de Alto Rendimento; Futebol; Financiamento do Esporte; Infraestrutura Esportiva; e Esporte e Economia.

Nota-se que o Sistema Nacional de Esporte e Lazer passou a figurar como uma linha estratégica dentro do Plano Decenal. Do ponto de vista da sequência de ações do ME, após o estabelecimento da Política Nacional de Esporte e Lazer, não foi coerente propor o Plano Decenal sem antes criar o respectivo Sistema para efetivar as políticas públicas de esporte e lazer.

Na 3ª Conferência Nacional do Esporte, a universalização e a democratização dos direitos sociais, a implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e o controle democrático são relegados a segundo plano. Dessa forma, os limites observados nas Conferências anteriores também são observados nesta, porém, com um agravante: a pauta prioritária do governo nos Megaeventos Esportivos. Assim, a 3ª Conferência abarca a questão da continuidade, no que se refere aos limites das edições anteriores, mas

principalmente, a questão da descontinuidade tendo em vista que a elaboração do Plano Decenal se constituiu em uma pauta governamental construída em conjunto com as entidades de administração esportivas e não por demandas populares ou de resoluções da I e II Conferência Nacional do Esporte (FLAUSINO, 2013, p. 54).

A realização da 3ª Conferência Nacional do Esporte resultou na elaboração do Documento Final que contém as resoluções que constituem o Plano Decenal de Esporte e Lazer. Esse documento é fortemente marcado pela presença dos grandes eventos desportivos nas ações e metas que compõem as dez linhas estratégicas do Plano.

No que diz respeito ao planejamento das políticas públicas desportivas durante o governo Lula, em 2003 foi elaborado o Plano Plurianual para o período 2004-2007. O chamado *Plano Brasil de Todos* considerava o desporto como um mecanismo de redução das desigualdades sociais, tornando-se um elemento a ser ofertado a jovens e crianças em situação de vulnerabilidade social.

Os programas desenvolvidos pelo Ministério do Esporte, constantes neste PPA, foram: Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento; Programa Esporte e Lazer da Cidade; Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo; o Programa Rumo ao Pan 2007; Programa Segundo Tempo; e Programa de Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural.

Flausino (2013) os sintetizou da seguinte forma:

O Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento visava para além de melhorar o desempenho dos atletas e da imagem do país no exterior, reduzir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, visto que o país possuía modalidades nas primeiras colocações e outras com resultados insignificantes no cenário internacional.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade teve por objetivo democratizar o acesso ao esporte de lazer de populações em vulnerabilidade social, visando a qualidade de vida, abarcando todos os segmentos etários. Considerado pelo Governo Federal em seu PPA como um programa social, tendo em vista a sua possibilidade de promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Considerado um programa social, o *Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo*, cuja origem foi o Programa Pintando a Liberdade, contribui para a inserção social de detentos e adolescentes em conflito com a lei, além de populações em vulnerabilidade social, a partir da fabricação de material esportivo a ser utilizado em escolas públicas.

Já o Programa *Rumo ao Pan 2007* foi destinado à organização e realização dos Jogos Pan-Americanos, na cidade do Rio de Janeiro, e demandou a construção de um complexo esportivo.

Para o âmbito escolar destinou-se o *Programa Segundo Tempo*, que visava democratizar o acesso à prática esportiva como elemento educacional para a formação da cidadania. O esporte educacional não aparece com o viés funcional de base para o esporte de alto rendimento, mas a focalização na vulnerabilidade social permanece.

O *Programa de Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural* destinava-se a incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural, desenvolvendo, por exemplo, os Jogos dos Povos Indígenas (FLAUSINO, 2013, pp. 84-85).

A autora conclui, sobre o PPA (2004-2007), que se percebem indicações de avanços nas diversas áreas do setor desportivo. No desporto de alto rendimento, ao se propor um maior incentivo às modalidades desportivas que até então não haviam sido priorizadas. No desporto de participação, ao se integrar os diversos segmentos etários. No desporto educacional, por desvinculá-lo do desporto de alto rendimento, muito embora essas duas dimensões, desporto de participação e desporto educacional, permaneçam vinculadas a ações focalizadas.

Em 2007, já no segundo mandato do governo Lula, foi elaborado o PPA para o quadriênio 2008-2011. Neste PPA houve redução de programas, que passaram a ser somente quatro: Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão; Programa Esporte e Lazer da Cidade; Programa Inclusão Social pelo Esporte; e Programa Segundo Tempo. Os objetivos e público-alvo dos programas permanecem os mesmos do PPA anterior.

Em 2011, já no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), é elaborado o PPA para os anos 2012 a 2015. Neste PPA, todas as ações alusivas ao desporto e lazer foram agrupadas em um único programa, denominado Esporte e Grandes Eventos Esportivos.

A partir desse PPA, o governo escancara a mudança de diretriz na condução das políticas públicas desportivas no país, que teria no desporto de alto rendimento a sua prioridade e os megaeventos desportivos tornam-se o princípio organizador da agenda e da política nacional do desporto.

Flausino (2013, p.135) destaca que os quatro objetivos do Programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos, previstos no PPA (2012-2015), eram:

1 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.

2 - Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.

3 – Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados.

4 – Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

Isto posto, percebe-se assim que dos quatro objetivos somente o primeiro fala sobre ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer. Os outros três referem-se prioritariamente à elevação do Brasil à potência esportiva, organização e realização da Copa do Mundo de 2014 e coordenação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. No PPA, para além da dimensão do alto rendimento, o esporte aparece vinculado à remediação da vulnerabilidade social, em articulação com os Ministérios da Justiça e da Cultura, e não como um direito social a ser democratizado e universalizado (FLAUSINO, 2013, p. 138).

Referente aos Planos Plurianuais, pode-se afirmar que nos períodos geridos por Lula e Dilma, via de regra, o planejamento das políticas públicas de desporto e lazer priorizou o desporto de alto rendimento, com citações funcionais ao desporto como direito social.

Nos Planos Plurianuais do governo Lula há avanços relacionados à criação de programas específicos para cada manifestação desportiva e a ampliação do alcance das práticas desportivas à população, no entanto permanece a visão utilitarista do desporto como direito social. No governo Dilma seguiu-se a lógica do alto rendimento e a agenda dos grandes eventos, com o objetivo de tornar o país em uma potência olímpica, projetando-o no campo desportivo, político e econômico.

Tanto no governo Lula quanto no Governo Dilma, o Programa Segundo Tempo e o Programa Esporte e Lazer da Cidade foram as principais ações do Ministério do Esporte para o fomento do desporto educacional e de participação no país. Esses programas têm sua importância comprovada pelos diversos benefícios individuais e sociais proporcionados aos seus participantes, pelo resgate da cultura popular, pelo acesso a vários esportes, pela formação de hábitos saudáveis e pelos impactos na diminuição da criminalidade.

No campo das conquistas legislativas, a maioria das leis sobre desporto aprovadas durante o governo Lula, e posteriormente no governo Dilma, relaciona-se ao desporto de alto rendimento, especialmente ao futebol, e à organização de grandes eventos no país. Entre 2007 e 2016 o Brasil sediou uma série de megaeventos desportivos, o que influenciou no direcionamento das políticas públicas de desporto e lazer e na elaboração de um arcabouço legal que amparasse as necessidades estruturais relacionadas a estes eventos.

Objetiva-se, com as legislações abaixo comentadas, evidenciar que os textos aprovados buscavam dar guarida ao modelo de política pública desportiva adotado pelos governantes desse período, os quais eram influenciados pelas demandas das entidades nacionais de administração do desporto e das entidades desportivas ligadas ao futebol. Pretende-se mostrar que a democratização do acesso ao desporto e a valorização do desporto como um direito social do cidadão praticamente não foi incluída na agenda legislativa.

Em maio de 2003 são assinadas duas importantes leis que tiveram sua tramitação iniciada ainda na gestão FHC: a Lei nº 10.671/2003 (Estatuto do Torcedor) e a Lei nº 10.672/2003 (Lei de Moralização dos Clubes).

Inspirado no Estatuto de Defesa do Consumir (Lei nº 8.078/1990), o Estatuto do Torcedor foi idealizado para equilibrar a relação de forças entre o fornecedor do espetáculo desportivo e o torcedor. Para tanto, a lei determinou no artigo 2º que torcedor é toda pessoa que aprecie, apoie ou se associe a qualquer entidade de prática desportiva do país e acompanhe a prática de determinada modalidade esportiva e, no artigo 3º, estabeleceu que se equiparam a fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078/1990, a entidade responsável pela organização da competição, bem como a entidade de prática desportiva

detentora do mando de jogo. Ainda, para que se estabeleça o almejado equilíbrio nessa relação, é preciso considerar a parcela de responsabilidade estatal, haja vista que a maioria dos estádios e arenas estão sob sua responsabilidade.

No desígnio de prestar maiores garantias ao torcedor, este diploma legal elenca uma série de direitos, nos quais os fornecedores respondem de maneira objetiva, independente de culpa, como é o caso, por exemplo, da segurança dos estádios (Artigo 23), da arbitragem imparcial (Artigo 30) e da aplicação de uma justiça desportiva impessoal, pública e célere (Artigo 34). Trata-se, desta forma, de um importante instrumento capaz de promover o acesso dos consumidores desportivos à jurisdição, alterando qualitativamente os serviços oferecidos – proporcionando, ao modo do Código de Defesa do Consumidor, a defesa da parte mais vulnerável da relação.

A Lei nº 10.672/2003 (Lei de Moralização dos Clubes) alterou a Lei Pelé com o intuito de, entre outras coisas, facultar às entidades desportivas profissionais constituírem-se sob o modelo clube-empresa, em conformidade com o Código Civil brasileiro. As entidades que assim se organizassem, deveriam seguir regras mais transparentes e seriam obrigadas a publicar balanços patrimoniais até o último dia útil do mês de abril, após as entidades terem suas contas auditadas por auditores independentes. A Lei traz dispositivos que buscam zelar pelo desporto profissional como: responsabilização dos dirigentes em caso de má administração dos clubes; estabelece novos parâmetros para a relação clube-atleta; torna obrigatória no contrato formal de trabalho a inclusão de cláusula indenizatória e multa rescisória com valores e fins diversos; declara nulos os contratos ou procurações firmados entre agentes desportivos com atletas não profissionais ou seus responsáveis; estabelece regras de proteção ao clube formador; caracteriza o direito de arena de modo a separá-lo no seu sentido e alcance do direito de imagem; institui o juízo arbitral.

Em julho de 2004, a Lei nº 10.891/2004 instituiu a Bolsa-Atleta, destinada aos atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas. O Artigo 3º da lei lista inúmeros requisitos a serem preenchidos para a concessão do benefício, entre outros: a vinculação dos candidatos a alguma entidade de prática desportiva; a participação, no ano anterior, de

competição desportiva no Brasil ou no exterior. Essa lei beneficiou de imediato os atletas que participariam dos Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 e ainda hoje continua a beneficiar os atletas de alto rendimento no país.

O benefício do Bolsa-Atleta foi colocado sob a responsabilidade da SNEAR, inserido no Programa Bolsa-Atleta, cujo objetivo era garantir uma manutenção pessoal mínima aos atletas de alto rendimento que não possuíam patrocínio¹⁴, buscando dar condições para que se dedicassem ao treinamento esportivo e participassem em competições visando o desenvolvimento pleno de sua carreira esportiva; e, investir prioritariamente nos esportes olímpicos e paraolímpicos, com o objetivo de formar, manter e renovar periodicamente gerações de atletas com potencial para representar o país nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

Em setembro de 2006 foi sancionada a Lei nº 11.345/2006, popularmente chamada de Timemania. Essa Lei instituiu concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

A Timemania foi criada para ajudar os clubes participantes a pagarem as suas dívidas com o governo brasileiro. Do total arrecadado, os clubes recebem 22% que são destinados ao pagamento de dívidas com o Instituto Nacional de Seguridade Social, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Receita Federal.

A Lei atua como medida preventiva para se evitar a construção de novos passivos e moralizadora na medida em que confere segurança e transparência no cumprimento das obrigações correntes, pois a entidade de prática desportiva que não comprovar perante a respectiva entidade nacional de administração, antes do início da competição profissional, que não está em débito com as obrigações previdenciárias e tributárias correntes, estará impedida de participar das competições profissionais.

¹⁴ O requisito do não-patrocínio e outros dispositivos do Bolsa-Atleta foram significativamente alterados pela Lei nº 12.395/2011. Outras alterações foram feitas na Lei do Bolsa-Atleta, como as da Lei nº 13.051/2014, sobre a não violação de regras antidoping como requisito adicional a ser cumprido por atletas candidatos ao benefício, e da Lei nº 13.155/2015, sobre contribuições previdenciárias no âmbito do programa.

Ainda no ano de 2006 é criada uma importante lei para o fomento das atividades de caráter desportivo. Trata-se da Lei nº 11.438/2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte – LIE.

A LIE permite que pessoas jurídicas e pessoas físicas invistam parte do que pagariam de Imposto de Renda em projetos desportivos aprovados pelo Ministério do Esporte. As pessoas jurídicas podem investir até 1% desse valor e as pessoas físicas até 6% do imposto devido, para a aplicação em projetos desportivos na forma de patrocínio ou doação.

De acordo com o estabelecido na lei, os benefícios e incentivos poderiam ser deduzidos por um período de 10 anos (2006-2015). Atendendo a um clamor da comunidade desportiva, em 2015 a Lei nº 13.155/2015 prorrogou esse prazo para permitir que as deduções pudessem ser feitas até o ano de 2022.

Segundo informações do Ministério do Esporte¹⁵, desde que foi implementada, em 2007, até 2016, a Lei de Incentivo ao Esporte destinou mais de R\$ 1,87 bilhão para três vertentes: projetos voltados ao desporto de participação, ao desporto como instrumento de educação e ao desporto de alto rendimento. Apenas em 2016, 726 projetos foram publicados e R\$ 265.727.473,33 foram captados, o maior valor anual desde a implementação da lei, em 2007.

Embora a LIE disponha que os projetos desportivos e paradesportivos, em cujo favor serão captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos na Lei, atenderão a pelo menos uma das manifestações – desporto educacional, de participação e de rendimento –, uma análise comparativa feita a partir de informações do site do Ministério do Esporte permite concluir que, durante os anos de vigência da lei, a maior parte dos incentivos destinou-se ao desporto de alto rendimento.

A confirmação da realização dos megaeventos desportivos no Brasil ocasionou ações imediatas por parte do governo federal, entre as quais a instituição no governo Lula da Medida Provisória nº 502/2010, nomeada como a MP do Alto Rendimento. A conversão dessa MP na Lei nº 12.395 ocorreu em 16 de março de 2011, no início do governo Dilma.

¹⁵ <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/incentivo-ao-esporte/lei-de-incentivo-ao-esporte>. Acesso em 10/07/2018.

Um importante aspecto a se destacar é que com o advento Lei nº 12.395/2011, a Lei Pelé teve 32 artigos alterados e 12 acrescidos. De acordo com Flaúsino (2013), inicialmente a lei condiciona a aplicação dos recursos do Ministério do Esporte ao Plano Nacional do Desporto, cuja proposição caberá ao ME. Em seguida encontra-se a norma do investimento de 1/3 dos 4,5%, oriundos da loteria esportiva federal, em jogos escolares de esportes *olímpicos* e *paraolímpicos*. Esse direcionamento dialoga com a realização dos megaeventos desportivos, devido à intenção governamental de preparar os jovens para representar o país nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, intenção essa que coloca em prática a pirâmide desportiva, na qual o desporto escolar torna-se base para a descoberta e a seleção de talentos. O número maior de alterações empreendidas na Lei Pelé refere-se à prática desportiva profissional, principalmente em relação à normatização, à legislação e aos direitos trabalhistas, aos patrocínios, às multas, aos direitos e deveres do atleta profissional e empregadores, bem como as condições de trabalho.

Os novos direcionamentos do desporto de alto rendimento estavam expressos em dispositivos como o que estabelece contrato de desempenho entre o governo federal e as entidades desportivas para recebimento de recursos federais, os que criam os programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva, o que institui a Rede Nacional de Treinamento, além daqueles que qualificam o programa Bolsa-Atleta.

O contrato de desempenho foi uma tentativa do governo de aprimorar o controle público acerca dos recursos federais repassados ao COB, CPB e entidades nacionais de administração do desporto. A falta de mecanismos de controle fez com que a Lei Agnello Piva tenha se tornado alvo de irregularidades por parte dessas entidades, as quais foram submetidas a inúmeras auditorias do Tribunal de Contas da União.

Algumas leis merecem ser citadas em virtude de sua relação com os Jogos Rio 2016: Lei nº 12.035/2009 (Lei do Ato Olímpico); Lei nº 12.396/2011 (Lei da Autoridade Pública Olímpica, revogada pela Lei nº 13.474/2017); Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa); Decreto de 13 de setembro de 2012 (Comitê Gestor da Copa).

No ano de 2015 foi aprovada a Lei nº 13.155/2015, que instituiu o PROFUT - Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro. O objetivo do Programa é ajudar os clubes a quitar suas enormes dívidas com a União. Para isso, serão feitos refinanciamentos das dívidas fiscais das agremiações. Os clubes que aderiram ao PROFUT vão poder refinarçar suas dívidas em um prazo de 20 anos (240 parcelas). Além do longo tempo, o Programa reduzirá 70% das multas e 40% dos juros. Em contrapartida, os clubes precisam cumprir diversas obrigações para poder se manter dentro do Programa.

A Lei nº 13.155/2015 também criou o Programa de iniciação esportiva escolar e instituiu mais um tipo de manifestação desportiva na Lei Pelé, o denominado desporto de formação, a saber:

Art. 3º O desporto pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:

[...]

IV - desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.

Essas foram as principais legislações relacionadas ao desporto surgidas no período 2003-2016, as quais influenciaram a Política Nacional do Esporte no sentido de predominância dos interesses do desporto de alto rendimento, especialmente os ligados ao futebol, e da realização de megaeventos desportivos no país, em prejuízo da valorização e expansão das políticas relacionadas ao desporto educacional e de participação.

3 Desporto no Estado do Amazonas

O desporto, sob o ponto de vista do fenómeno humano, é tão antigo quanto a própria humanidade, haja vista que a motricidade sempre foi uma necessidade humana, indispensável à sobrevivência da espécie.

A prática de jogos e atividades físico-desportivas faz parte do comportamento humano e manifesta-se de formas diferentes em razão das necessidades sociais e dos objetivos estabelecidos em cada momento histórico da civilização. Inegavelmente, o desporto é fruto de um constructo social e acompanha o seu desenvolvimento.

No Amazonas, as primeiras ocorrências de atividades físicas remontam à época das tribos indígenas que viviam nesse território. As práticas físicas eram úteis à subsistência, em combates e também para recreação. Vivendo na natureza, os índios precisavam de um corpo que correspondesse às necessidades de sua sobrevivência, em virtude de atividades diárias como: andar, correr, saltar, trepar, lançar, nadar, remar e dançar. Era comum, portanto, que os nativos fossem exímios caçadores, nadadores, canoeiros e lutadores, conforme explicam Barbosa *et al* (2010).

Ainda segundo os autores, “as descrições históricas unânimes apontam o tipo físico de homens e mulheres de uma cultura corporal admirável, muito ativos, o que refletia em seus corpos. Também bravos, de opinião e lutando pelo que acreditavam, portanto, difíceis de escravizar” (BARBOSA *et al*, 2010, p. 153).

Importa lembrar também que o nome “Amazonas” – nome dado ao rio que banha o estado e posteriormente à Província do Amazonas – é uma alusão às guerreiras amazonas da mitologia grega, o que sugere que os índios avistados às margens do rio por Francisco Orellana, em 1541, eram dotados de habilidades atléticas e praticantes de atividades físicas.

A partir do século XVIII, as modificações socioeconômicas introduzidas pela Revolução Industrial na Europa, sobretudo na Inglaterra, tornaram possíveis a existência do tempo livre e do lazer, fatores que contribuíram para o surgimento do desporto moderno, organizado a partir de regras, técnicas e padrões de conduta para os praticantes, em grande parte vigentes até os dias atuais.

No Amazonas, essa influência se fez perceber no final do século XIX e início do século XX, durante a chamada *Belle Époque*¹⁶ amazonense, como consequência do período áureo do Ciclo da Borracha.

Por conta do *boom* provocado pela riqueza proveniente da extração da borracha, largamente exportada e utilizada na Europa para o desenvolvimento industrial e tecnológico, o período entre 1870 e 1913 foi uma época sem igual para Manaus, que aproveitou tamanha bonança para traçar um projeto de civilização europeia em solo amazonense, importando não só os produtos de luxo e a arquitetura, mas também os costumes e tradições puramente europeus para a cidade, motivo pelo qual ficou conhecida como a “Paris dos Trópicos”.

Datam desse período o primeiro plano diretor urbano de Manaus, com a construção de passeios públicos, praças e *boulevards*, a implantação do primeiro sistema de água e esgoto, sistema de telégrafo, bondes e iluminação elétrica, além do Teatro Amazonas, Palácio do Governo, Palácio da Justiça, Mercado Municipal e o Porto Flutuante, todo construído em ferro importado da Inglaterra.

Conforme Anchieta (2010), outro grande legado dessa época foi a criação de clubes para atender os anseios de práticas desportivas e de lazer da população amazonense, como o *Manaos Athletic Club* (1908), *Luso Football Club* (1912), o *Athletic Rio Negro Club* e o Nacional Futebol Clube (1913), o São Raimundo Futebol Clube (1918), entre outros, principalmente de futebol, estruturados por imigrantes ingleses, portugueses e alemães. Também surgiram clubes dedicados à prática do remo, como o *Manaus Ruder Klub*, o Clube Amazonense de Regatas e o Grêmio Náutico Portugal.

O surgimento dos clubes pode ser considerado como uma das primeiras manifestações da gestão desportiva no Amazonas, possibilitando a prática desportiva e recreativa por meio do associativismo, sem a participação do governo na formulação de políticas públicas desportivas e de lazer em Manaus.

Segundo Barbosa *et al* (2010), a implantação dos desportos individuais e coletivos no Amazonas ocorreram em épocas variadas, durante o século XX.

¹⁶ *Belle Époque* (“Bela Época”, em francês) começou no final do século XIX (1871) e durou até a eclosão da primeira guerra mundial, em 1914. Foi considerada uma era de ouro da beleza, inovação e paz entre os países europeus e suas influências se espalharam pelo mundo chegando até a Amazônia. Disponível em: <<http://realidadeurbanas.blogspot.com/2011/03/belle-epoque-amazonica.html>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

Valente (2011) descreve que a fundação da Liga Amazonense de *Football*, em 1914, impulsionou a organização e o desenvolvimento desportivo no Amazonas. Essa Liga foi substituída em 1917 pela Federação Amazonense de Desportos Atlético (FADA), entidade que comandou todos os desportos no Estado até 1966, quando, em razão da implantação do futebol profissional, foi fundada a Federação Amazonense de Futebol – FAF. Mesmo após a fundação da FAF, a FADA continuou a controlar os desportos amadores, que somente alguns anos mais tarde se desvinculariam da entidade para criar as federações de cada modalidade.

O Serviço Social da Indústria (SESI) e a Escola Técnica de Manaus (hoje Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas – IFAM) também deram significativa contribuição para o desenvolvimento do desporto no Amazonas, por meio da prática desportiva e organização de eventos em suas instalações, sobretudo a partir da implantação da Zona Franca de Manaus (sua política de incentivos atraiu indústrias à Manaus), no final da década de 1960.

Barbosa *et al* (2010) afirmam que a implantação do SESI no Amazonas, em 1949, permitiu a prestação de serviços integrados de educação, saúde e lazer ao trabalhador, com vistas à melhoria da qualidade de vida para o trabalho e ao desenvolvimento sustentável. A criação do Clube do Trabalhador do SESI, em 1980, considerado à época o maior complexo desportivo da Região Norte/Nordeste, intensificou o Plano de Ação da instituição, assentado nos pilares Educação-Saúde-Lazer, com ampla oferta de atividades desportivas e de lazer que eram realizadas na área de 18.000m² do clube.

Em 1977, surge em Manaus o Centro Social Urbano (CSU), no bairro Parque Dez, com a finalidade de promover a integração social na cidade, através do desenvolvimento de atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desporto, da saúde e nutrição, do trabalho, previdência e assistência social, e da recreação e lazer. O CSU rapidamente se tornou um importante local de práticas desportivas e de lazer para a população de Manaus, chegando a ser eleito o melhor complexo da América Latina na década de 1970¹⁷.

¹⁷ Fonte: <<https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/centro-social-urbano-considerado-o-melhor-da-america-latina-esta-entregue-ao-abandono-no-am>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

Alguns fatos também precisam ser destacados nesse período, pela contribuição que deram à cultura desportiva no Estado: a sanção da Lei nº 4.024/1961, que tornou obrigatória no Brasil a prática da educação física em todos os níveis e ramos de escolarização; a criação, em 1969, do Curso de Licenciatura em Educação Física pela Universidade do Amazonas (criada em 1909 como Escola Universitária Livre de Manaós, a Universidade do Amazonas atualmente é denominada Universidade Federal do Amazonas – UFAM).

Em relação às instalações desportivas, destaca-se, em 1990, a inauguração da Vila Olímpica de Manaus, que se tornou referência como um Centro de Treinamento de Alto Nível, além de incentivar e contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento do desporto amador amazonense, por meio de programas de iniciação desportiva e de rendimento, da realização de atividades comunitárias e da escola de desporto especial.

Outras instalações desportivas foram construídas recentemente, como a Arena Poliesportiva Amadeu Teixeira (2006) e a Arena da Amazônia (2014), ambas palco de eventos desportivos nacionais e internacionais, como os jogos da Super Liga de Volei Feminino, do Novo Basquete Brasil, da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos/Paralímpicos 2016.

No âmbito da administração pública do desporto no Amazonas, a Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer – SEJEL é a responsável pela promoção de políticas públicas desportivas e de lazer.

Desde sua criação, em 2003, a SEJEL, por iniciativa própria e em parceria com outras secretarias, entidades e esferas de governo, tem participado de inúmeros programas e ações desportivos destinados ao desenvolvimento do desporto educacional, de rendimento e de participação no Estado, como: os Programas Segundo Tempo e PELC, os Projetos dos Centros de Convivência da Família e do Idoso, Vida Ativa, Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia, Bom de Bola, Galera Nota 10, Jovem Cidadão, Jogos Escolares do Amazonas, Centros Recreativos de Esporte e Lazer, entre outros.

3.1 Caracterização socioeconômica do Brasil e do Amazonas

O Brasil é um país grandioso sob inúmeros aspectos. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o país é o quinto maior do mundo em extensão territorial, com 8.515.759,090¹⁸ km², o sexto mais populoso, com 207.660.929¹⁹ habitantes, e o oitavo maior PIB mundial, com 2.141²⁰ trilhões de dólares. Em contrapartida, é um dos países mais desiguais do mundo, evidenciando que pujança econômica não necessariamente resulta em desenvolvimento humano e social.

Segundo o Relatório Global de Desenvolvimento Humano da ONU, 2016, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Brasil é apenas o 79º numa lista de 188 países. No ranking da desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini), o país ocupa a 10ª posição de um conjunto de 143 países. Já a pesquisa Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgada em 2017 pelo IBGE, apresentou que cerca de 50 milhões de brasileiros, o equivalente a 25,4% da população, vivem na linha de pobreza e têm renda familiar equivalente a R\$ 387,07 (5,5 dólares por dia), valor adotado pelo Banco Mundial para definir se uma pessoa é pobre.

O Estado do Amazonas²¹ é uma das 27 unidades federativas do Brasil. Localizado em plena selva amazônica e banhado pela maior bacia hidrográfica do mundo, é famoso internacionalmente pelas suas belezas naturais.

Situado na Região Norte, o Estado tem a maior extensão territorial do país, com 1.559.146,876 km², sendo maior que as áreas somadas da França, Espanha, Suécia e Grécia. Com uma população de 4.063.614²² habitantes, distribuídos em 62 municípios, é o décimo terceiro mais populoso do Brasil.

¹⁸ IBGE: Resolução nº 01, de 28/06/2018.

¹⁹ IBGE: Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017.

²⁰ Fundo Monetário Internacional: *World Economic Outlook Database*, 2017.

²¹ O nome Amazonas foi originalmente dado ao rio que banha o estado pelo capitão espanhol Francisco de Orellana, quando o navegou em todo o seu comprimento, em 1541. Afirmando ter encontrado uma tribo de índias guerreiras, com a qual teria lutado, e associando-as às Amazonas da mitologia grega, deu-lhe o mesmo nome. Segundo etimologia alternativa defendida pelo historiador Karl Lokotsch, o nome Amazonas é de origem indígena, da palavra *amassunu*, que quer dizer "ruído de águas, água que retumba". Disponível em: <https://www.encontraam.com.br/>

²² Conforme IBGE, em 2017, apenas dois de seus municípios registravam população acima de 100 mil habitantes: Manaus, a capital, que tem mais de 2,1 milhões de habitantes e concentra 52% da população do Estado; e Parintins, com cerca de 114 mil habitantes.

De acordo com dados do IBGE, o PIB amazonense em 2015 era de 86.560 bilhões²³ (15º maior do país), dos quais 67.066²⁴ bilhões provinham de Manaus (7º maior PIB dentre as 27 capitais brasileiras). A economia estadual baseia-se principalmente na indústria e no extrativismo, com destaques para as áreas de eletroeletrônicos, petróleo, gás natural e automobilístico. Ao lado de Cuiabá, capital de Mato Grosso, Manaus é a capital que mais cresceu economicamente nos últimos quarenta anos, fato explicado principalmente pela implantação e desenvolvimento da Zona Franca de Manaus²⁵ (ZFM).

Por outro lado, apesar de possuir um PIB tido como alto para a região, há no Amazonas uma alta concentração de riqueza, visto que mais de 80% do total da economia estadual está concentrada na Região Metropolitana de Manaus (formada por 13 municípios do Estado), conforme dados do IBGE de 2015.

Em termos de IDH, o Censo (2010) situou o Amazonas na 18ª posição entre os estados brasileiros. Ainda segundo o Censo, o Amazonas apresentava um total de 648.694 habitantes em situação de extrema pobreza, sendo que a capital, Manaus, concentrava aproximadamente 17,26% destes habitantes, o equivalente a cerca de 111.987 pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

Infelizmente, esse quadro ainda persiste. Em 2017, o IBGE, através da Síntese de Indicadores Sociais, divulgou que as Regiões Norte e Nordeste apresentam os níveis de pobreza mais elevados do país, com os maiores valores sendo observados no Estado do Maranhão (52,4% da população), Amazonas (49,2%) e Alagoas (47,4%). Em todos os casos, a pobreza tem maior incidência nos domicílios do interior dos Estados do que nas capitais, o que está alinhado com a realidade global, onde a pobreza está 80% concentrada em áreas rurais.

Esses níveis de pobreza apresentam relação direta com os índices de violência no Estado e expõem a situação de risco social existente na sociedade.

²³ Disponível em: <http://www.seplancti.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/PIB_regional_2015.pdf>. Acesso em 23 jul. 2018.

²⁴ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/pesquisa/38/47001?localidade=1=13>>. Acesso em 23 jul. 2018.

²⁵ A ZFM é uma zona industrial criada pela Lei nº 3.173/1957 e regulamentada pelo Decreto-lei nº 288/1967, com o propósito de impulsionar o desenvolvimento econômico dos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá. Conta com cerca de 500 indústrias e emprega mais de meio milhão de pessoas. O órgão responsável pela fiscalização e administração da ZFM é a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manauis/o-que-e-o-projeto-zfm>>.

De acordo com o Diagnóstico para Implementação do Programa Todos pela Vida, Manaus era a 12ª capital mais violenta do Brasil em 2014 (AMAZONAS, 2015b). No período 2013-2015, os bairros de Manaus com maior número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) foram: Jorge Teixeira (Zona Leste), Novo Aleixo (Zona Norte), São José Operário (Zona Leste), Cidade Nova (Zona Norte), Compensa (Zona Oeste), Cidade de Deus (Zona Norte), Tarumã (Zona Oeste) e Colônia Terra Nova (Zona Norte), conforme figura 6.

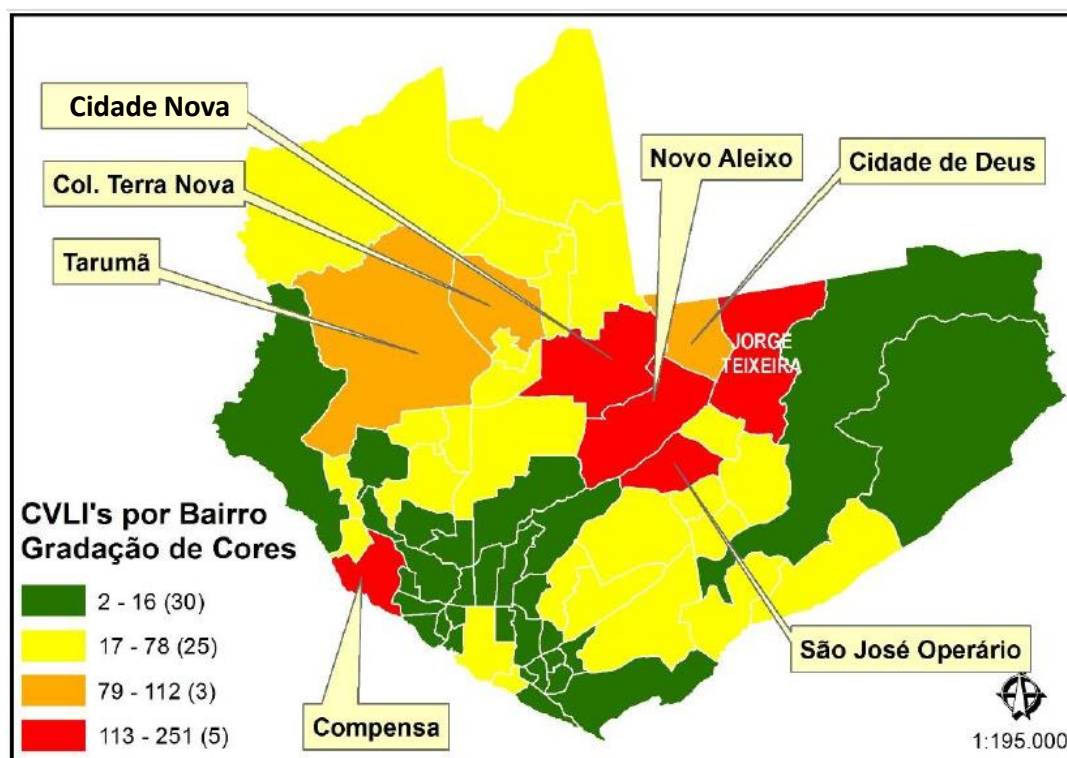


Figura 6: Crimes violentos letais intencionais (CVLI) por bairros de Manaus, no período 2013-2015 (AMAZONAS, 2015b).

Neste cenário preocupante de pobreza e violência, reconhecer e combater a situação de desigualdade, por meio de políticas públicas, é um desafio complexo e permanente para o Estado do Amazonas. É mister que se realize trabalho integrado e articulado entre diversas esferas governamentais, a fim de atender a demanda da população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de serviços que garantam não só segurança aos cidadãos mas promovam a prática de atividades desportivas e de lazer, socioeducativas, culturais e de assistência social, considerando os direitos à proteção social e a defesa da cidadania, e, ainda, a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

3.2 Estrutura do desporto no Amazonas

Compreende-se o termo estrutura²⁶ como a organização, disposição e ordem de elementos essenciais que compõem algo e lhes dão sustentação.

Aplicando esse significado ao assunto em tela, pode-se afirmar que, para que as políticas públicas de desporto e lazer se materializem para a população e produzam os resultados almejados, é necessária a existência de uma complexa estrutura abrangendo: marcos jurídicos-normativos que estabeleçam o amparo legal e contenham os princípios, diretrizes, objetivos e metas que nortearão a formulação das políticas desportivas; entidades responsáveis pela formulação das políticas e pela administração do desporto; recursos humanos, materiais e financeiros para sua implantação; mecanismos de controle e avaliação; instalações e equipamentos desportivos adequados; entre outras especificidades que, conjugadas entre si, darão sustentação para que ocorra o desenvolvimento do desporto e do lazer por meio de políticas públicas.

No tocante aos marcos jurídicos-normativos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a Lei Magna que orienta o desporto em todo país. O dever do Estado de fomentar práticas desportivas como direito de cada brasileiro está expressamente previsto em seu artigo 217. Ademais, as leis infraconstitucionais elaboradas pelo Congresso Nacional fixam as normas gerais sobre desporto e dispõem sobre outras especificidades relacionadas à organização do desporto nacional. Em nível estadual, a Constituição do Amazonas de 1989, as Leis Estaduais e outros dispositivos legais, formam o arcabouço jurídico que orienta a organização do desporto local.

Na esteira da CF/1988, a Constituição do Amazonas estabeleceu, nos artigos 208 e 209, ser “dever do Poder Público fomentar práticas desportivas como direito de cada um” e ainda foi mais explícita que o texto federal quando dispôs que “o desporto, nas suas diversas manifestações, é direito de todos os cidadãos e dever do Estado”, ou seja, enfatizou a obrigação do ente estatal de democratizar as práticas desportivas a crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência.

²⁶ Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/estrutura>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

O compromisso normativo da Carta amazonense, em relação à destinação dos recursos públicos para o setor desportivo, é idêntico à orientação federal e o faz para a “promoção prioritária do desporto educação e, em casos especiais, para a do desporto de performance”, sem fazer menção de amparo financeiro ao desporto de participação.

Todavia, na sequência dos incisos, a Constituição Estadual mencionou expressamente que deveria ser observada a “prioridade para o desporto participação”, o que leva a entender que, mesmo que não tenha sido referido no texto anterior, a destinação dos recursos para essa manifestação desportiva também será prioritária, como o é ao desporto educacional. Vale ressaltar que na CF/1988 não há menção expressa sobre o desporto de participação.

A valorização da dimensão social do desporto no texto estadual também está evidenciada nos dispositivos que determinam a obrigação do Poder Público de garantir “o atendimento desportivo especializado ao deficiente físico, sobretudo no âmbito escolar”, e quando destaca que “o Estado e os Municípios incentivarão a recreação, como forma de promoção social”.

Constata-se, assim, que a Constituição do Amazonas contemplou as manifestações desportivas como direito do cidadão, estabelecendo a obrigação do Estado de garanti-las a todos, com prioridade para o desporto educacional e de participação, o que denota a ênfase dada ao desporto como um direito social.

A promulgação da CF/1988 e as Constituições por parte de cada estado brasileiro incentivou a elaboração de legislações específicas para atender as demandas desportivas, a discussão de agendas e a formulação de políticas públicas para o desporto e o lazer.

Entretanto, ainda que haja uma fundamentação teórica capaz de subsidiar de forma consistente a legislação desportiva do país, no que tange ao planejamento e gestão do desporto, percebe-se a falta de uma matriz desportiva²⁷ que represente o desejo dos governos para seus cidadãos e para o desporto, e que possibilite a conjugação de variáveis capazes de mostrar um caminho claro a ser adotado pelo país, e, concomitantemente, pelos governos

²⁷ Compreensão retirada de <http://www.esporte.pr.gov.br/arquivos/File/Parana_Mais_Esporte/Politica_Estadual_do_Esporte_Parana_redacao_preliminar_Marco_2016.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

estaduais, municipais, iniciativa privada e terceiro setor, no desenvolvimento do desporto brasileiro de forma sistêmica, global e com propósitos claros, otimizando os esforços e os recursos demandados num mesmo sentido e direção.

No caso do Amazonas, ainda se verifica a falta de uma estrutura suficiente para atender as particularidades desportivas regionais. Inexiste uma Política Estadual de Esporte e Lazer, um Sistema Estadual de Esporte e Lazer, uma legislação estadual de incentivo ao desporto para dar o suporte necessário ao desenvolvimento sistemático de políticas públicas desportivas. Como consequência, as ações nessa área, administradas pela Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), sofrem limitações e ficam sujeitas à vontade política dos governantes.

Não obstante essa situação, algumas conquistas legislativas e regulatórias foram alcançadas desde o advento da Constituição do Amazonas de 1989 e merecem ser mencionadas pela contribuição à cultura do desporto e do lazer no Estado, como: instituição da Vila Olímpica de Manaus (1990); criação da SEJEL (2003); instituição do Programa Galera Nota 10 (2003); instituição da Política Estadual do Idoso (2004); instituição do Projeto Jovem Cidadão (2007); regulamentação do Conselho Estadual do Desporto (2008); instituição da Semana Estadual de Esporte para a Pessoa Idosa (2011); criação do Programa Esporte Para Todos (2013); instituição do Fundo Estadual de Esporte e Lazer (2015); instituição do Programa de Iniciação às Políticas Públicas sobre Esporte e Lazer (2017).

Consequência de iniciativas isoladas e que não resultaram na formação de uma Política ou de um Sistema Estadual de Esporte e Lazer, esses atos tiveram o mérito de favorecer a implantação de programas, ações e fomentar discussões no âmbito das políticas públicas desportivas desenvolvidas pelos governantes do Amazonas no período pós-Constituição de 1989.

No âmbito da administração pública, a Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL) é o órgão do Poder Executivo responsável pela promoção de políticas públicas desportivas e de lazer no Amazonas.

A SEJEL atua diretamente ou em parceria com outros órgãos, entidades e esferas de governo para desenvolver programas e ações na área do desporto de participação, educacional, alto rendimento e formação. Um exemplo de integração refere-se às atividades desenvolvidas pela SEJEL e outras Secretarias nos Centros de Convivência da Família e do Idoso. O Projeto dos Centros de Convivência tem gestão compartilhada e participativa, e atualmente é executado por meio de contrato de gestão entre as Secretarias e a Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES).

Integrado à estrutura organizacional da SEJEL, há o Conselho Estadual do Desporto, órgão colegiado deliberativo que tem por finalidade auxiliar na organização do desporto no Amazonas por meio do desenvolvimento de programas que viabilizem o acesso planejado da população às atividades desportivas, recreativas e de lazer, bem como a melhoria do padrão de sua organização, gestão e qualidade.

Também vinculado à SEJEL, há o Fundo Estadual de Esporte e Lazer (FEEL), criado em 2015, com a finalidade de oferecer suporte financeiro aos programas e projetos que contribuam para a elevação do desenvolvimento da prática de atividades desportivas e lazer no âmbito do Estado.

Não se pode deixar de mencionar ainda a participação do Conselho Regional de Educação Física (CREF-8) na estrutura desportiva do Amazonas. O CREF-8 tem abrangência nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima e integra a rede de Conselhos Regionais de Educação Física subordinados ao Conselho Federal de Educação Física (CONFEF). O CREF-8 é organizado e dirigido pelos próprios profissionais de Educação Física. É um órgão autônomo e independente, sem nenhum vínculo funcional, administrativo ou hierárquico com nenhum órgão da Administração Pública, mas presta-lhe apoio consultivo.

Também fazem parte da estrutura desportiva do Amazonas as entidades de administração do desporto como Federações e Ligas de diversas modalidades desportivas, associações e outras organizações da sociedade civil, o meio acadêmico constituído pelas universidades públicas – UFAM e UEA – e privadas, além de outras entidades que contribuem para o desenvolvimento do desporto no Amazonas.

3.2.1 Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer – SEJEL

No Amazonas, dentro da organização administrativa do Poder Executivo Estadual, cabe à Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer – SEJEL a responsabilidade pela consecução das políticas públicas de desporto e lazer.

A SEJEL foi instituída pela Lei nº 2.783, de 31 de janeiro de 2003. Anteriormente, a Superintendência de Educação Física, Desporto e Recreação do Estado do Amazonas – SEDAM, criada pela Lei nº 1.041/1972, era o órgão competente para assuntos desportivos e de lazer, com atribuições nos seguintes setores: Educação Física Integral (ensino fundamental, médio e adultos); Desportos (estudantil, popular, amador, alta competição e/ou profissional); Recreação (ativa ou passiva).

O Decreto nº 23.274, de 11 de março de 2003, aprovou o Regimento Interno da SEJEL e definiu sua área de atuação e competências no artigo 1º:

Formulação de políticas, proposição de diretrizes e coordenação de implementação de ações governamentais e, diretamente ou em parceria com entidades públicas e privadas, de programas, projetos e atividades voltados para o atendimento aos jovens e para o desporto e lazer da população; Coordenação de implementação de ações governamentais voltadas a permitir à juventude a aquisição de conhecimentos, aptidões e competências que possam constituir a base do seu desenvolvimento e o exercício de uma cidadania responsável, facilitando sua integração na sociedade; Apoio a iniciativas da sociedade civil que visem ao fortalecimento da auto-organização dos jovens, em suas diversas formas de manifestação; Realização de estudos, debates e pesquisas sobre a juventude, o desporto e o direito ao lazer; Promoção de campanhas de conscientização junto à sociedade acerca da juventude, do desporto e do lazer; Extensão das oportunidades e dos meios para o exercício do direito ao desporto e lazer (AMAZONAS, 2003a).

A Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer tem como obrigatória a promoção de políticas públicas que tenham como objetivo precípua colaborar com melhoria da qualidade de vida e a inclusão social da população. Ademais, deve oferecer estruturas para que os indivíduos contemplados por essas políticas obtenham conhecimento, aptidão e competência para seu desenvolvimento e cidadania.

Em vistas de realizar essa obrigatoriedade, a SEJEL executa em parceria com o Ministério do Esporte, programas, projetos e ações visando o desporto participativo, educacional e de alto rendimento. Dessa forma, políticas públicas desportivas são estabelecidas em nível federal e implementadas em nível local, com a observância das variáveis contextuais, tendo como objetivo geral o bem-estar social dos cidadãos. A Secretaria também é responsável por desenvolver de forma autônoma políticas públicas voltadas para o atendimento aos jovens e para o desporto e lazer da população.

A estrutura organizacional criada para viabilizar o cumprimento das atribuições da Secretaria de Esporte foi definida no Decreto nº 23.274/2003, através do qual se elaborou a figura 7:



Figura 7: Estrutura Organizacional SEJEL/AM no Decreto nº 23.274/2003 (AMAZONAS, 2003a)

A estrutura da SEJEL foi organizada em órgãos de deliberação superior (Conselho Estadual do Esporte e Conselho Estadual da Juventude), órgãos de assistência direta (Gabinete, Assessoria e Secretaria Executiva), órgãos de atividade-fim (Departamento de Juventude, Departamento de Esporte, Departamento de Lazer e Departamento do Interior), órgãos de atividade-meio (Secretaria Executiva Adjunta e Departamento de Administração e Finanças). A Fundação Vila Olímpica Danilo Duarte de Mattos Areosa (FVO) era considerada uma entidade vinculada à Secretaria, mas foi extinta em 2015 e teve suas atribuições, finalidades, patrimônio e orçamento transferidos para a SEJEL.

Essa estrutura organizacional tem sido gerida por diferentes Secretários de Estado, no período compreendido entre 2003 e 2018:

Quadro 3: Secretários de Esporte nomeados para a gestão da SEJEL/AM

Governador do Estado	Secretário de Esporte	Período de Gestão
Eduardo Braga (Mandato: 2003-2006) (Mandato: 2007-2010)	João Mendes da Fonseca Júnior	01/02/2003 a 31/03/2006
	Jefferson Jurema Silva	02/05/2006 a 09/05/2007
	José Lupércio Ramos de Oliveira	09/05/2007 a 14/01/2009
	Júlio César Soares da Silva	14/01/2009 a 08/02/2012
Omar Aziz (Mandato: 2011-2014)	Alessandra Campelo da Silva	08/02/2012 a 04/04/2014
	Antônio Eduardo Ditzel	14/05/2014 a 02/02/2016
José Melo ²⁸ (Mandato: 2015-2017)	Fabício Silva Lima	16/02/2016 a 04/10/2017
Amazonino Mendes (Mandato: 2017-2018)	Janaína Chagas Câmara	05/10/2017 a 05/04/2018
	Manoel Francisco R. de Almeida	Em exercício

Fonte: *Website* da Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (AMAZONAS, 2018d).

Observando o quadro 3, é possível perceber a frequência na substituição de Secretários de Esporte, que acabam não permanecendo durante os quatro anos de mandato dos Governadores em exercício. Essa situação costuma impactar os programas, ações e projetos desportivos em execução, em decorrência das trocas de pessoal nos cargos de chefia, costumeiramente feitas pelo Secretário recém-nomeado. Ademais, desde o surgimento da SEJEL, predomina a nomeação de Secretários de Esporte sem formação na área de Educação Física e/ou Administração Desportiva. Tal realidade contraria veemente as recomendações dos estudiosos da área da Gestão Desportiva.

Sarmento (2008), por exemplo, diz que cabe ao gestor desportivo desenvolver o desporto da melhor maneira possível com os meios que lhe forem disponibilizados ou a partir daqueles que ele mesmo venha a descobrir, mas isso só é possível quando existe uma base sólida de formação, capacidades e competências fundamentais para as funções de um gestor do desporto.

A atuação na área da gestão desportiva é complexa e exige conhecimentos multidisciplinares. Conforme Bastos (2003), a *North American Society for Sport Management* apresenta dez áreas de competência que formam o conteúdo central da formação do graduado em administração desportiva:

²⁸ O Governador José Melo não concluiu os quatro anos de gestão (2015-2018) por ter tido o mandato cassado em maio de 2017, pelo Tribunal Superior Eleitoral. Após realização de eleição suplementar, foi substituído por Amazonino Mendes, que tomou posse em outubro de 2017.

dimensão sociocultural, administração e liderança, ética na administração, marketing, comunicação, orçamento e finanças, aspectos legais, economia, governo e experiência em campo na administração do desporto.

Isso evidencia a necessidade de mais atenção por parte do Poder Público para a gestão pública do desporto, que cada vez mais demanda a presença de pessoas capacitadas. Essa é a realidade que se busca no Amazonas.

Todavia, em pesquisa²⁹ publicada por Anchieta (2010), sobre o perfil do gestor desportivo no Amazonas, o autor conclui que: na maioria dos casos os gestores não apresentam formação acadêmica ou profissional condizentes com todas as necessidades de um gestor desportivo; 80% afirmaram ser atleta ou ex-atleta; a maioria dos gestores desportivos que atuam nos órgãos públicos responsáveis pelo desporto nos municípios do estado são filiados a partidos políticos.

Zouain e Pimenta (2003) lembram que, na atualidade, em decorrência da complexidade que envolve a gestão do desporto, não se pode admitir que a condição de ex-atleta seja suficiente para atuação como gestor desportivo.

Outro aspecto que não deve ser desconsiderado é a intenção política-eleitoreira muitas vezes presente na gestão das Secretarias, que acabam priorizando a elaboração de políticas públicas de governo (passageiras) e não de Estado (contínuas), e não levam em conta as particularidades regionais e as reais necessidades da população.

De fato, a insuficiente formação do gestor público desportivo no Amazonas, o critério político como predominante na escolha dos secretários e a ausência de uma Política e Sistema Estadual de Esporte e Lazer, exercem influência no fomento e na continuidade das políticas públicas locais, fazendo com que a população não usufrua dos benefícios que poderiam resultar de uma eficiente organização desportiva no Estado e tornando difícil o cumprimento da exigência constitucional de democratização das práticas desportivas e de lazer.

²⁹ O universo do estudo é formado pelo secretário de desporto do estado do Amazonas, secretários de desporto ou responsáveis específicos pelo desporto de cada um dos 62 municípios do estado do Amazonas e os presidentes das 52 entidades de administração de modalidades desportivas do Amazonas, incluídas entre essas as entidades paradesportivas, além dos presidentes da federação amazonense universitária de desporto e federação amazonense de desporto escolar.

Em que pese esse cenário, as políticas públicas desportivas desenvolvidas desde o surgimento da SEJEL têm beneficiado milhares de cidadãos amazonenses e poderiam beneficiar ainda mais, se houvesse a sistematização de uma Política Estadual de Esporte e Lazer e se fossem maiores os recursos para o setor desportivo, haja vista ser a dotação orçamentária da Secretaria de Esporte uma das menores dentre todas do Estado.

Independentemente das adversidades, a SEJEL vem cumprindo suas atribuições e participando de inúmeros programas, ações e projetos destinados ao desenvolvimento das diversas manifestações desportivas. Dessa maneira, tem contribuído para o fortalecimento da cultura desportiva, inclusão social e democratização do desporto e do lazer.

Entre as principais iniciativas da SEJEL para o desenvolvimento do desporto educacional e de participação no Amazonas, destacam-se os convênios com o governo federal para a execução do Programa Segundo Tempo, Programa Esporte e Lazer da Cidade e Programa Vida Saudável.

Também merecem destaque as iniciativas implementadas, diretamente ou em parceria com outras Secretarias de Estado e entidades, para o fomento do desporto educacional, de rendimento e de participação, a exemplo dos projetos: Centros de Convivência da Família e do Idoso; Vida Ativa; Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia; Bom de Bola; Galera Nota 10; Jovem Cidadão; Centros Recreativos de Esporte e Lazer; e outros.

Na atualidade, os Projetos – Centros de Convivência da Família e do Idoso, Vida Ativa e Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia – representam as principais iniciativas do Governo do Estado para o fomento do desporto de participação e de rendimento no Amazonas. Esses projetos são desenvolvidos pela SEJEL em parceria com a Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES) e beneficiam milhares de crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência.

No que diz respeito às atribuições da extinta FVO que foram incorporadas pela SEJEL, sobressai-se o incentivo a programas desenvolvidos no complexo desportivo, ginásios de esportes e nas áreas desportivas sob sua administração, por órgãos públicos, entidades de administração desportivas e entidades interessadas no desenvolvimento do desporto.

É no complexo da FVO que a SEJEL desenvolve as atividades do Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia e outras importantes atividades voltadas ao desporto de formação e de participação, como a Escola de Iniciação Desportiva, a Escola de Desporto Especial e diversas atividades comunitárias. Em suas instalações muitas entidades estaduais de administração do desporto desenvolvem suas modalidades desportivas.

A SEJEL é responsável pela manutenção, preservação e disciplina de utilização das instalações e equipamentos desportivos estaduais, entre os quais a Vila Olímpica Humberto Calderaro Filho; os ginásios de esportes Renée Monteiro e Elias Assayag (no município de Parintins); a Arena Poliesportiva Amadeu Teixeira e a Arena da Amazônia; os estádios Carlos Zamith e Ismael Benigno; o Centro de Ginástica do Amazonas Bianca Maia Mendonça, além das demais áreas desportivas construídas ou que venham a ser construídas pelo Governo do Amazonas.

Na gestão do Secretário Fabrício Lima, o Estado conseguiu articular uma importante conquista para o desporto amazonense: ser contemplado pelo Ministério do Esporte com alguns equipamentos do Legado dos Jogos Olímpicos/Paralímpicos 2016, em benefício das modalidades tênis de mesa, luta olímpica e natação. Esses equipamentos passaram a integrar a estrutura desportiva da Vila Olímpica de Manaus, para serem utilizados por atletas de alto rendimento e alunos de iniciação desportiva das respectivas modalidades.

A Secretaria de Esporte também participa da organização de muitos eventos desportivos, realizados em suas instalações ou em estruturas montadas especificamente para tal fim. Destacam-se no rol de eventos os Jogos Escolares do Amazonas, os Jogos dos Servidores Públicos do Estado do Amazonas, os Jogos Indígenas e inúmeros eventos desportivos comunitários. Mencionam-se ainda as disputas internacionais de futebol, jogos nacionais de vôlei e basquetebol, além de outras competições recepcionadas pela SEJEL.

Essa breve descrição de suas finalidades e atividades evidencia a importância da SEJEL para a melhoria da qualidade de vida da população, para a inclusão social e para a democratização do acesso ao desporto e lazer dos cidadãos amazonenses.

3.2.2 Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social

A Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social - AADES foi criada pela Lei Estadual nº 3.583, de 29 de dezembro de 2010, e efetivamente instituída e regulamentada pelo Decreto nº 30.988, de 14 de fevereiro de 2011. Em 2015, a Lei nº 3.583/2010 passou por alterações, dispostas na Lei nº 4.175/2015.

De acordo com a Lei nº 3.583/2010, a AADES foi instituída como um Serviço Social Autônomo, ou seja, constitui-se como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. A Agência tem a finalidade de promover o apoio à execução de políticas de desenvolvimento econômico e social em âmbito estadual, atuando no desenvolvimento, administração e execução de projetos solicitados por órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta do Governo do Estado do Amazonas, com definição de metas a serem alcançadas, forma de supervisão, controle e avaliação dos recursos financeiros alocados.

Mesmo não tendo o desporto como atividade fim, a AADES desempenha a função de auxiliar o Governo na consecução de serviços públicos à população.

No cumprimento de sua função institucional, a Agência firmará contratos de gestão, convênios ou ajustes congêneres com os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado e com pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado que não integrem a estrutura organizacional do Governo, observados os ditames da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993).

A AADES foi criada justamente para participar da elaboração de projetos e contratação de pessoal para sua execução e, mesmo com as especificidades e necessidades de cada área do Governo, almeja uniformizar os procedimentos, cargos e salários de todos os projetos executados pelas Secretarias de Estado, melhorando a eficiência e aplicação dos recursos governamentais.

Com a criação da Agência, o Governo do Estado do Amazonas implantou uma cultura de inovação, visando suprir as necessidades de órgãos e entidades em Gestão de Projetos, conferindo boas práticas e transparência em todo o processo. Inclusive, a AADES deve apresentar anualmente o Relatório de

Gestão aos órgãos de controle interno (Controladoria Interna) e externo (Tribunal de Contas do Estado) como prestação de contas ordinária a que está obrigada por Lei.

Para dar suporte ao desenvolvimento de suas atribuições, a estrutura organizacional da AADES é composta por:

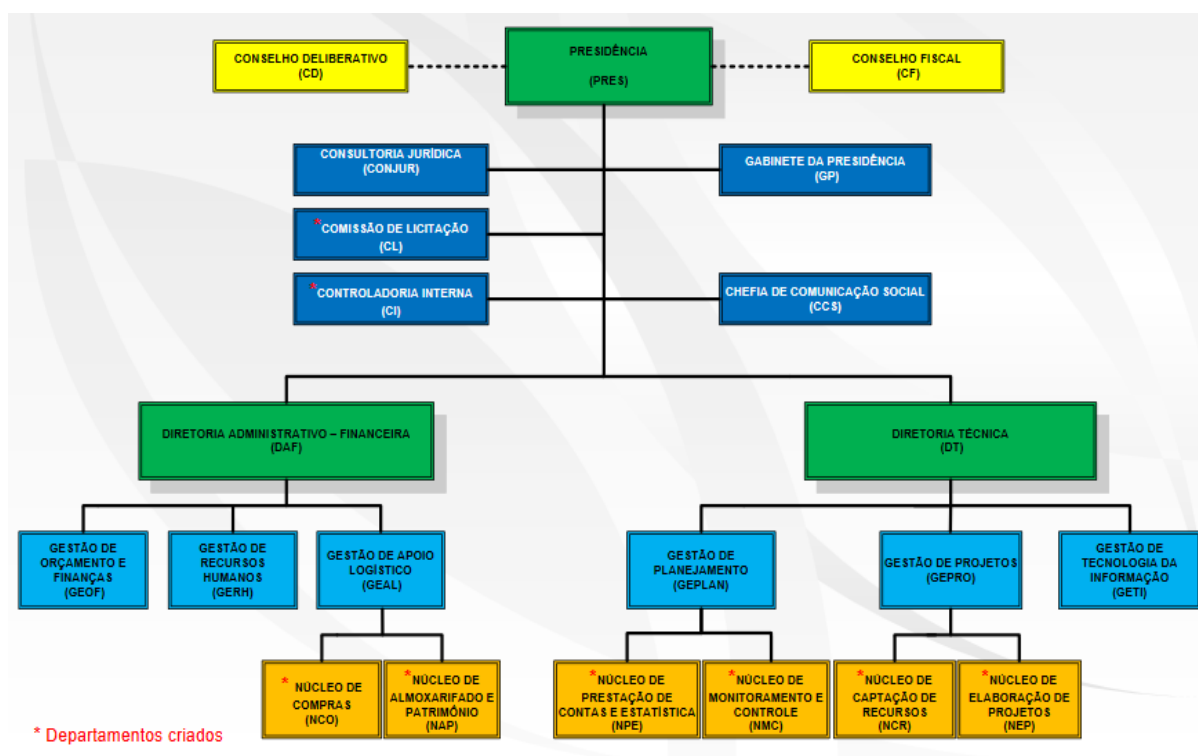


Figura 8: Organograma da Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES, 2016).

As atividades da SEJEL atualmente desenvolvidas nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus resultam do Contrato de Gestão firmado entre o Governo do Estado do Amazonas e a AADES.

Por se tratar de um projeto multissetorial, cada Secretaria de Estado que desenvolve atividades nos Centros de Convivência firma seu próprio Contrato de Gestão com a AADES.

3.3 Estratégias para o desenvolvimento do desporto

O Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Por se constituir em um Estado Democrático de Direito, todos devem obediência às leis criadas pelo Estado, por meio de representantes politicamente constituídos, para a salvaguarda de direitos e garantias fundamentais e a instituição de deveres.

A Constituição Federal de 1988 é a Lei Maior do país. Ela estabeleceu os rumos da nação, a serem seguidos por todos os entes federativos e cidadãos. No tocante à temática desportiva, o texto constitucional dispôs ser dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, cabendo ao Poder Público incentivar o lazer, como forma de promoção social. Quanto à destinação de recursos públicos, estabeleceu ser prioritária a promoção do desporto educacional e, em casos específicos, o de rendimento.

Em linhas gerais, essa é a orientação constitucional para o fomento do desporto e lazer em todo território nacional, cabendo aos estados legislar concorrentemente sobre a matéria, observadas as premissas da Constituição e a legislação federal infraconstitucional que institui normas gerais sobre desporto e versa sobre assuntos correlatos.

Dessa forma, as estratégias que serão desenvolvidas pelos estados brasileiros seguem as disposições nacionais, respeitadas as particularidades regionais e necessidades sociais que serão contempladas pelos governantes nas políticas públicas desportivas dos entes federativos.

Aos chefes do Poder Executivo nacional, estadual e municipal cabem a atribuição de governar o povo e administrar os interesses públicos por meio de políticas públicas, cumprindo fielmente as ordenações legais, em conformidade com a Constituição. A cada quatro anos no Brasil, os candidatos a Presidente da República, a Governador de estado e a Prefeito de município, e suas respectivas propostas de governo, são submetidos ao escrutínio popular.

A apresentação das propostas defendidas pelos candidatos é uma imposição da Lei nº 12.034/2009, para que tenham seu pedido de registro aprovado pela Justiça Eleitoral e possam concorrer nas eleições. Em verdade, o

mínimo que se espera de um postulante à chefia do Poder Executivo é saber o que pretende fazer ao assumir o cargo, e deixar isso claro a seus eleitores, permitindo que estes possam escolher estadistas, e não personalidades, para que possam eleger com base em programas, e não em pessoas.

Todavia, essa importante inovação trazida pela Lei nº 12.034/2009 é consideravelmente inócua, uma vez que o documento apresentado no período eleitoral pelos candidatos não vincula as ações do mandatário eleito. Isso tem feito com que a obrigação imposta pela legislação, de exigir as propostas defendidas pelo candidato por ocasião do registro da candidatura, seja cumprida muitas vezes com desdém, como se fosse uma formalidade equivalente a juntar certidões criminais e fotografia. Pior que isso apenas quando se constata que as propostas, mesmo previstas, sequer são implementadas pelo vencedor do pleito.

Assim, as estratégias para o desenvolvimento do desporto e lazer, que deveriam ser traçadas pelos postulantes ao Executivo, antes mesmo do início do governo, ficam relegadas *a posteriori*, quando da elaboração do Plano Plurianual (PPA) – este sim obrigatório – pelo governante eleito.

Por ser o PPA o documento no qual são descritas as estratégias de desenvolvimento do governo nas suas distintas áreas de atuação, deveria a legislação³⁰ exigir que os candidatos apresentassem um plano de governo detalhado, verdadeira antecipação do PPA, por ocasião do registro da candidatura, de modo a obrigá-los não somente a pensarem, refletirem e construírem uma linha de conduta para seu período de governo, como também criar um documento que permita ao eleitor cobrá-lo após assumir o cargo, exigindo o cumprimento dos compromissos assumidos. Essa exigência seria a forma de perceber antecipadamente que direções pretendem dar os futuros governantes em relação aos assuntos que compõem o cotidiano das pessoas, entre os quais o desporto e o lazer.

³⁰ Uma das mudanças contidas no Projeto de Lei Complementar nº 295/2016, em tramitação no Congresso Nacional, dispõe que o Plano Plurianual, que serve de base para o planejamento dos gastos públicos a cada quatro anos, tem que ser elaborado com base no programa de governo do candidato eleito. Chamado de Projeto de Lei da Qualidade Fiscal, estabelece normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública. A ideia é dar mais força ao planejamento de médio e longo prazos dos gastos públicos e garantir mais transparência na elaboração, aprovação e execução do orçamento.

3.3.1 Planejamento e gestão governamental do desporto no Amazonas

Com a promulgação da Constituição de 1988, passou a vigorar no Brasil um novo modelo de planejamento das ações governamentais em nível federal, estadual e municipal, consubstanciado em três leis³¹ que regem o ciclo orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas de iniciativa do Poder Executivo, conforme dispõe a Constituição Federal e a Constituição do Amazonas nos artigos 165 e 157, respectivamente.

O Manual Técnico do Orçamento do Amazonas (2018b, p.11) define o Plano Plurianual como um “instrumento normatizador do planejamento de médio prazo de definição das macro orientações do Governo Estadual para um período de quatro anos”. Sua vigência inicia no segundo ano de governo e se estende até o primeiro ano do mandato governamental subsequente.

Conforme o artigo 157 da Constituição do Amazonas, a lei que institui o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Pode-se dizer que o PPA é a grande lei de planejamento do país, pois ela define, para um período de quatro anos, as grandes prioridades nacionais e regionais, com metas para cada área de atuação. Para aumentar a eficiência desse instrumento, o PPA é monitorado, avaliado e revisado anualmente para ser readequado à situação esperada no próximo ano.

O Plano Plurianual apresenta as estratégias e diretrizes básicas para a ação governamental, explicitando programas de governo com seus respectivos objetivos, categorias de despesa, suas ações e produtos com valor planejado e respectiva distribuição regional. O PPA faz o vínculo entre o plano estratégico do governo e os orçamentos de cada ano.

³¹ A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) veio reforçar a integração entre os instrumentos legais de planejamento, comprometer a execução orçamentária com o planejamento e integrar a execução orçamentária e financeira.

A orientação estratégica do Plano Plurianual deve ser construída de modo a expressar a visão de futuro do Estado, a estratégia de desenvolvimento do governo e os macrodesafios a serem superados, além de induzir a cooperação e a sinergia das secretarias na formulação e implementação do Plano.

A construção das estratégias deve ter como subsídios o diagnóstico da situação do país e do estado, as propostas de governo do candidato eleito, a síntese das estratégias de desenvolvimento constantes do plano plurianual federal, as Constituições Federal e Estadual, e a consulta à sociedade.

Além de elaborar a proposta do PPA, o governo do Amazonas também deve propor à Assembleia Legislativa do Estado a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento normatizador de planejamento de curto prazo que estabelece as diretrizes orçamentárias para um exercício financeiro. Ela norteia a elaboração da LOA e compreende: as metas e prioridades da administração pública estadual; a projeção das receitas e despesas para o exercício financeiro; os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos Poderes do Estado e Municípios; as diretrizes relativas à política de pessoal; as orientações para a elaboração, execução e alterações da Lei Orçamentária Anual; as disposições sobre as alterações na legislação tributária; as políticas de aplicação da Agência de Desenvolvimento e Fomento do Estado do Amazonas; e as disposições finais.

A Lei Orçamentária Anual, que é o orçamento propriamente dito, é o instrumento no qual o governo detalha os propósitos e as ações para o período de um ano e para as quais fixa a despesa com base em uma receita estimada.

O orçamento público visa a atender vários fins, entre os quais:

Planejamento: o orçamento deve refletir a implementação do plano de médio prazo do Governo. As ações orçamentárias (projetos e atividades) devem resultar em produtos que contribuam para a consecução de objetivos dos programas de governo;

Controle dos gastos públicos: deve detalhar a especificação dos objetos de gastos de forma que se possa ter um controle sobre as despesas que estão sendo realizadas;

Gestão dos recursos: o orçamento deve especificar com clareza as ações orçamentárias, produtos e metas físicas com a finalidade de fornecer aos administradores e a comunidade em geral o conhecimento das tarefas a serem desenvolvidas para atingir determinado objetivo (AMAZONAS,2018b, p. 14).

O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. É um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos físicos e financeiros, para determinado período, os programas de trabalho do governo, cujo ritmo de execução deve ser ajustado ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar sua contínua liberação.

No planejamento do orçamento público brasileiro é obrigatória a utilização da chamada Classificação Funcional-Programática, estabelecida pela Lei nº 4.320/64 e atualizada pela Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento. Essa classificação surgiu da necessidade de melhorar a análise da tendência das despesas públicas, ao longo do tempo, de fazer projeções próximas da realidade e de estabelecer graus de comparação nas diferentes áreas econômicas e sociais. Assim torna-se possível acompanhar as despesas, as realizações do governo e o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade.

A classificação funcional, composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas de governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas. Por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, a classificação funcional permitirá a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Sobre a classificação programática, compete a cada nível de governo a criação de sua estrutura de programas, adequada à solução dos seus problemas, e originária do Plano Plurianual. São os programas que traduzem as políticas públicas dos governos.

A seguir, com base na Lei nº 4.268/2015, que instituiu o Plano Plurianual do Estado do Amazonas para o quadriênio 2016-2019, será apresentada a definição de alguns termos para facilitar a compreensão do tema em análise.

Art. 5.º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - ÁREA TEMÁTICA: retrata a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orienta a ação governamental, por meio de um conjunto de Programas que contribuirão para a consecução dos Objetivos de Governo, considerando as demandas da sociedade;

II - PROGRAMA: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) Programa Finalístico: pela sua implementação, são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

b) Programa de Gestão de Políticas Públicas: compreende as ações de gestão do governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas;

c) Programa de Apoio Administrativo: engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas Finalísticos e de Gestão de Políticas Públicas, suas despesas não foram passíveis de apropriação;

III - AÇÃO: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não orçamentária, sendo a orçamentária classificada conforme a sua natureza, em:

a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (AMAZONAS, 2015Cc).

Destarte, a definição de programa está intimamente ligada à identificação e à solução de problemas ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. As ações nele previstas englobam diferentes áreas de atuação do governo estadual e podem envolver diversas secretarias. Mensuram-se os programas por indicadores divulgados no plano plurianual.

3.4 Centros de Convivência no Estado do Amazonas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é firmada como política pública não-contributiva integrante da seguridade social, que deve atender a todos que dela necessitar, configurando-se como direito do cidadão e dever do Estado. Tal direito é ratificado pela Lei nº 8.742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005), que por meio de um sistema descentralizado e participativo contribuem na criação de medidas que assistem e defendem os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Amparada nos estatutos legais, em 2004 é instituída, sob novas bases e diretrizes, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (a última datava de 1998), que como política pública de direito social é assegurada pela Constituição, sistematizada e aprovada a partir do SUAS, e normatizada pela LOAS, a qual garante a universalidade dos direitos sociais e o acesso aos serviços socioassistenciais.

Conforme estabelecido na PNAS, a Política Pública de Assistência Social objetiva: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005a, p. 33).

Os Centros de Convivência, em consonância com a PNAS (2004), fazem parte dos serviços de proteção básica de assistência social, que são aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2005a, p. 36).

Conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o serviço a ser oferecido nos Centros de Convivência encontra-se tipificado como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Res. CNAS nº 109/2009, p. 8):

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. Deve prever o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça entre outros (BRASIL, 2009c).

O serviço ofertado nos Centros de Convivência deve garantir aos usuários a segurança de acolhida, a segurança do desenvolvimento da autonomia individual e a segurança de convívio familiar e comunitário, e tem como objetivos gerais:

Complementar o trabalho social com família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária;
Prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das pessoas com deficiência, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária;
Promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais, fortalecendo a rede de proteção social de assistência social nos territórios;
Promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos;
Oportunizar o acesso às informações sobre direitos e sobre participação cidadã, estimulando o desenvolvimento do protagonismo dos usuários;
Possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades;
Favorecer o desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2009c).

No Amazonas, a Lei nº 2.887/2004, que dispõe sobre a Política Estadual do Idoso, estabeleceu ser competência dos órgãos e entidades públicas estimular e incentivar a criação de alternativas de atendimento ao idoso, entre as quais os centros e grupos de convivência. Essa lei teve como parâmetro as diretrizes da Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) e do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), e a orientação da Política Nacional de Assistência Social.

Efetivamente, a implantação do primeiro Centro Estadual de Convivência no Amazonas concretizou-se em 2007, durante o segundo mandato do Governador Eduardo Braga (2007-2010), como produto da vontade política do Governo do Estado em concretizar condições de inclusão social e de desenvolvimento humano e econômico, tendo como objetivo contribuir para o desenvolvimento das funções básicas da família, valorizando suas heterogeneidades, particularidades e diversidades, para a promoção do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como preconiza o Sistema Único da Assistência Social.

Instituído pelo Decreto nº 27.342, de 20 de dezembro de 2007, o Centro Estadual de Convivência da Família Padre Pedro Vignola resultou da ação governamental intitulada “Implementação e Funcionamento de Centros de Convivência da Família” (Profamília), que por sua vez integrava o Programa “Vivendo com Dignidade”, cujo intuito era promover a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal no Amazonas.

O recém-criado Centro de Convivência passou a integrar a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania – SEAS (hoje chamada Secretaria de Estado de Assistência Social), que exerceria a gestão compartilhada e participativa do Centro juntamente com a Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), Secretaria de Estado de Cultura (SEC), Secretaria de Estado da Saúde (SUSAM) e Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM).

De 2007 a 2011 foram implementados seis Centros Estaduais de Convivência da Família e dois Centros Estaduais de Convivência do Idoso, confirmando o compromisso do Estado do Amazonas com o desenvolvimento de políticas públicas sociais, nas quais a promoção do desporto de participação desempenhava papel de grande relevância para a sociedade.

III METODOLOGIA

1. Caracterização da pesquisa

Compreende-se a metodologia como uma explicação pormenorizada de todos os métodos utilizados no âmbito de uma investigação. É onde se definem o tipo de pesquisa, os instrumentos usados e a análise dos dados, explicando-se o caminho para responder o problema e os objetivos inicialmente propostos.

Segundo os autores Gil (2008) e Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa tem um caráter pragmático, é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Já o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Considerando-se o pouco conhecimento a respeito do objeto investigado, o presente estudo foi do tipo exploratório, porque proporcionou visão geral acerca de determinado fato, no caso, os Centros de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus como fator de promoção do desporto no Amazonas. Por meio da pesquisa exploratória foi possível perceber em que contexto se insere esse projeto no âmbito da administração pública estadual e em que medida contribui para o desenvolvimento desportivo local. A pesquisa também foi do tipo descritiva, pela exposição das características de determinada população ou fenômeno, que neste estudo diz respeito à caracterização dos Centros de Convivência e das políticas públicas desportivas do Amazonas.

A presente investigação utilizou-se da abordagem qualitativa e da pesquisa documental como método de compreensão e produção do conhecimento científico acerca de determinados recortes da realidade sociodesportiva do Amazonas.

Mais que uma técnica ou procedimento, neste trabalho a pesquisa documental significou verdadeiro método autônomo de pesquisa, em razão da documentação ser a fonte primordial de estudo, de interpretação e, portanto, de produção do conhecimento.

Silva *et al* (2009) afirmam que na pesquisa documental, parte-se de um amplo e complexo conjunto de dados para se chegar a elementos manipuláveis em que as relações são estabelecidas e obtidas as conclusões. Os procedimentos e posturas mencionadas exigem a sensibilidade, a intencionalidade e a competência teórica do pesquisador, pois desde o acesso e a seleção do acervo documental, a análise dos dados até a comunicação dos resultados constitui-se em um processo sistemático, exaustivo, coerente, sensível e criativo.

Prosseguem os autores explicando que no âmbito da abordagem qualitativa, diversos métodos são utilizados para se aproximar da realidade social, sendo o método da pesquisa documental aquele que busca compreendê-la de forma indireta por meio da análise dos inúmeros tipos de documentos produzidos pelo homem, os quais se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver.

Informam também Kripka, Scheller e Bonotto (2015) que no contexto da pesquisa qualitativa, a análise documental constitui um método importante seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Assim o pesquisador irá extrair os elementos informativos de um documento original a fim de expressar seu conteúdo de forma abreviada, resultando na conversão de um documento primário em documento secundário.

A análise documental feita nesta pesquisa intentou ir ao encontro do que explica Cellard (2008): o uso de documentos em pesquisa permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental, qualitativa ou quantitativa, favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

2. População e amostra

Segundo Silva e Menezes (2005), população ou universo da pesquisa é a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo. Amostra é parte da população ou do universo, selecionada de acordo com uma regra ou plano.

A amostra pode ser probabilística e não-probabilística. A probabilística é aquela em que cada elemento da população tem uma chance conhecida e diferente de zero de ser selecionado para compor a amostra. As amostragens probabilísticas geram amostras probabilísticas. A não-probabilística é aquela em que a seleção dos elementos da população para compor a amostra depende ao menos em parte do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo.

Como amostra da pesquisa documental foram selecionados os seis Centros de Convivência (universo = 100%) que atualmente integram o *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*, quais sejam: Centro Estadual de Convivência da Família Padre Pedro Vignola; Centro Estadual de Convivência do Idoso (Manaus); Centro Estadual de Convivência da Família Professora Teonízia Lobo de Carvalho; Centro Estadual de Convivência da Família 31 de Março; Centro Estadual de Convivência da Família André Araújo; e Centro Estadual de Convivência da Família Magdalena Arce Daou.

Sendo assim, a amostra desta pesquisa é do tipo não-probabilística e intencional, uma vez que se escolheu investigar os Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso, no âmbito das políticas públicas desportivas do Estado do Amazonas. O critério para a seleção da amostra foi escolher os Centros de Convivência nos quais eram desenvolvidas atividades pela SEJEL.

Dentre as políticas públicas desportivas do Amazonas, a implementada por meio do Projeto nos Centros de Convivência ofereceu a oportunidade de investigar em que contexto se insere e se desenvolve um projeto desportivo no âmbito da administração pública estadual e em que medida contribui para o desenvolvimento desportivo local.

3. Caminhos da pesquisa

Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Esse material-fonte geral é útil não só por trazer conhecimentos que servem de *back-ground* ao campo de interesse, como também para evitar possíveis duplicações e/ou esforços desnecessários; pode, ainda, sugerir problemas e hipóteses e orientar para outras fontes de coleta (LAKATOS, 2010, p. 174).

Diante da possibilidade de adotar várias fontes para delimitar o objeto de estudo, iniciou-se a constituição do *corpus* da pesquisa. Para Bauer e Aarts (2003), o *corpus* representa uma coleção finita de materiais com os quais o analista irá trabalhar. Consideram ainda que tais materiais representam uma decisão arbitrária do pesquisador, em função da escolha do seu objeto, do recorte realizado e como pretende efetuar a análise.

Destarte, a seleção dos materiais necessários à realização dessa pesquisa teve como ponto de partida o campo conceitual, com vistas a situar teoricamente o objeto de estudo e à contextualização da temática. Como primeira etapa da pesquisa, impôs-se a condição de organizar a fundamentação teórica por meio da pesquisa bibliográfica, com o intuito de estabelecer as bases para a análise e discussão da promoção do desporto no Amazonas, *a posteriori*.

Para tanto, foi preciso investigar e conhecer, em linhas gerais, os antecedentes da produção científica relacionada à estrutura regulatória do desporto e a implantação de políticas públicas desportivas no Brasil. Foram fundamentais nesse momento os estudos realizados por Linhales (1996), Manhães (2002), Veronez (2005), Alves e Pieranti (2007), Bastos (2008), Bueno (2008), Menezes (2009), Starepravo (2011), Godoy (2013), Canan, Santos e Starepravo (2017), todos no âmbito das políticas desportivas. Também fez parte desse esforço inicial, em caráter subsidiário, os estudos sobre o conceito, evolução, formulação e análise de políticas públicas. Nessa revisão de literatura destacaram-se os autores Frey (2000), Souza (2006;2007), Januário (2010), Howlett, Ramesh e Perl (2013), Rodrigues (2015), Paibe (2016), Secchi (2016). Concluindo essa etapa, estabeleceram-se os referenciais do desporto no

Amazonas, com base nos estudos de Anchieta (2010), Barbosa, Batalha e Amaral (2010), Leifeld (2011), Soares *et al* (2011), Valente (2011).

A propósito, vale mencionar que contribuíram para a fundamentação teórica consultas ao conteúdo eletrônico do Ministério do Esporte, Governo do Amazonas e das Secretarias de Estado. Os *sites* de jornais locais também auxiliaram na organização e construção do referencial.

Em seguida, a pesquisa documental compôs a parte principal da construção do *corpus* do trabalho. Michel (2009) define que a escolha pela análise documental permite ao pesquisador coletar uma gama de informações que podem ser obtidas em diversas fontes, escritas ou não, o que possibilita um cruzamento de informações a fim de elucidar o objeto da pesquisa. Já Gil (2008) destaca a importância das publicações oficiais, quando afirma que além dos registros estatísticos, também podem ser úteis para a pesquisa social os registros escritos fornecidos por instituições governamentais.

A presente pesquisa documental foi organizada em dois momentos. Primeiramente, levantou-se a documentação jurídica e os marcos do desporto nacional, entre os quais a legislação desportiva, os Planos Plurianuais federais e documentos relacionados à Política Nacional do Esporte. Posteriormente, foi feito o levantamento das publicações governamentais oficiais do Amazonas, como os Planos Plurianuais (PPA), Relatórios de Avaliação do PPA, Relatórios de Ação Governamental, Leis Orçamentárias Anuais, Relatórios de Atividades dos Centros de Convivência, entre outros documentos do Governo do Estado, Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES).

A documentação oficial foi obtida na sede da SEJEL e também por meio eletrônico, através de documentos coletados do Sistema de Informações Governamentais do Amazonas (e-siga), dos *sites* das secretarias de estado, da ALEAM, da AADES e do Diário Oficial do Estado do Amazonas. A pesquisa nos Centros de Convivência teve a anuência do Secretário de Esporte, dada por meio

do Ofício nº 0720/2017 – GS/SEJEL, de 4 de outubro de 2017, assim como foi aprovada pelo parecer nº 2634819, do Comitê de Ética em Pesquisa, do Sistema CONEP/Plataforma Brasil.

O levantamento dos documentos selecionados teve como propósito permitir a análise e a discussão da temática “Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso”, de forma a identificá-los como fator de promoção do desporto no Amazonas, a partir da compreensão de como se estruturou a política de desporto e lazer do Estado, considerando ainda as aproximações e distanciamentos das políticas nacionais do setor.

Outro importante passo para dar eficácia à coleta de dados foi a delimitação da pesquisa. Quivy e Campenhoudt (2005) afirmam que num estudo de natureza empírica é imprescindível circunscrever o campo da pesquisa no espaço geográfico e social e no tempo.

Parte da delimitação da pesquisa foi explanada no tópico anterior, sobre a caracterização da amostra. Seguem adiante outras considerações.

A fim de alcançar os objetivos definidos na investigação, fez-se necessário identificar os programas e ações desenvolvidos no âmbito das políticas públicas desportivas do Amazonas. Por essa razão, optou-se nesse trabalho por dois critérios de delimitação temporal. O primeiro critério considerou o momento de criação da SEJEL, no ano de 2003, como o marco para a investigação sobre as políticas públicas desportivas no Estado. Esse foi o mesmo ano de criação do Ministério do Esporte, o que também permitiu o cotejo das políticas locais com as nacionais. O segundo critério levou em consideração o início da vigência do atual *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*, no ano de 2015, como referência para o estudo.

Para a análise dos programas e ações no âmbito do desporto de participação (foco primário), desporto educacional, de formação e de rendimento (foco secundário), foram utilizados Planos Plurianuais (PPA), Relatórios de Avaliação do PPA, Relatórios de Ação Governamental e Leis Orçamentárias Anuais no período de 2004 a 2017. Não foram incluídos na análise os programas de apoio administrativo, modernização da gestão e do planejamento, nem os de

capacitação do servidor público e operações especiais. Também não foram incluídas as ações relacionadas ao apoio administrativo, modernização da gestão e do planejamento, capacitação do servidor público nem as relativas à construção, reforma e manutenção de unidades desportivas.

Na investigação sobre o *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*, foram analisados o Contrato de Gestão celebrado para a execução do Projeto, o Plano de Trabalho, os Relatórios de Atividades mensais dos Centros de Convivência consolidados pela SEJEL, os Relatórios Trimestrais e Relatórios de Gestão consolidados pela AADES, no período de 2015 (ano de assinatura do Contrato de Gestão atualmente em vigor) a 2017. Buscou-se, sobretudo por meio da análise dos indicadores físicos do Projeto, avaliar a promoção do desporto nos Centros de Convivência nesse período.

Por último, fez-se, com base em dados do Sistema de Informações Governamentais do Amazonas (e-siga), uma comparação do número de pessoas atendidas no período de 2008 (ano de início das atividades nos Centros de Convivência) a 2017, possibilitando um estudo retrospectivo e longitudinal a respeito do alcance dessa política pública na última década.

Depois do estudo e análise minuciosa da documentação, fez-se a discussão do conteúdo extraído das fontes, buscando dar resposta à problemática que motivou a pesquisa e, assim, corroborar com a produção de conhecimento teórico sobre as políticas públicas desportivas do Amazonas.

Vale ressaltar, por oportuno, que no cerne da discussão, adotou-se uma abordagem qualitativa do método documental, por meio da qual enfatizou-se não a quantificação ou simples descrição dos dados recolhidos, mas a importância das informações que foram geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais.

IV APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No intuito de facilitar e tornar mais lógico o percurso até o objetivo geral desta investigação, qual seja, identificar os Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus como fator de promoção do desporto no Amazonas, optou-se por organizar os tópicos da apresentação e discussão dos resultados em consonância com os objetivos específicos da pesquisa.

Destarte, cada um dos tópicos da apresentação e discussão dos resultados foi correlacionado com um objetivo específico, que por sua vez está relacionado à respectiva análise documental, conforme descrito no quadro 4:

Quadro 4: Organização da apresentação e discussão dos resultados

Tópicos da apresentação e discussão dos resultados	Análise documental
1. Contextualização dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso no âmbito das políticas públicas desportivas do Amazonas.	Planos Plurianuais do estado do Amazonas (2004-2017)
	Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais do estado do Amazonas (2004-2017)
	Leis Orçamentárias Anuais do estado do Amazonas (2004-2017)
	Relatórios de Ação Governamental do estado do Amazonas (2004-2017)
2. Caracterização dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus.	Relatórios de Atividades mensais dos Centros de Convivência consolidados pela SEJEL (2016-2017)
	Relatórios de Ação Governamental do estado do Amazonas (2004-2017)
	Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais do estado do Amazonas (período 2004-2017)
	Informações disponíveis no site oficial do governo do estado do Amazonas: http://www.amazonas.am.gov.br
3. O Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus.	Contrato de Gestão nº 003/2015, celebrado entre SEJEL e AADES (2015)
	Plano de Trabalho do <i>Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus</i> (2015)
	Relatórios de Atividades mensais dos Centros de Convivência consolidados pela SEJEL (2016-2017)
	Relatórios de Atividades trimestrais dos Centros de Convivência consolidados pela AADES (2016-2017)
	Relatórios de Gestão da AADES (2016-2017)
	Dados tabelados do Sistema de Informações Governamentais do Amazonas (2008-2015)

1 Contextualização dos Centros de Convivência da Família e do Idoso no âmbito das políticas públicas desportivas do Amazonas

Conforme afirmam Grasso e Isayama (2017), analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados. Implica, sobretudo, descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz, porque a política pública pode influenciar a vida de todos, dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais.

Nesse contexto, o plano plurianual é fundamental para a investigação das políticas públicas desportivas formuladas no Amazonas, por ser o instrumento normatizador do planejamento e de definição das macro-orientações do governo para um período de quatro anos.

A análise da orientação estratégica adotada no plano plurianual para a administração do Estado permite compreender as macrodiretrizes de governo e as diretrizes e metas que norteiam a elaboração e seleção de programas e ações governamentais, bem como a avaliação de sua execução. Mais que isso, é possível perceber a visão de futuro do Estado, a estratégia de desenvolvimento do governo, as prioridades da administração e os desafios que precisam ser superados, conforme o diagnóstico da situação do estado e do país.

Desde 2003, o planejamento das ações governamentais para a promoção do desporto e lazer no Estado foi realizado nos seguintes Planos Plurianuais, publicados nas Leis nºs 2.867/2003, 3.201/2007, 3.696/2011 e 4.268/2015:

Quadro 5: Planos Plurianuais do Amazonas elaborados após a criação da SEJEL

Governador do Estado	Período do Plano Plurianual	Instituído pela Lei
Eduardo Braga (2003-2006)	2004 a 2007	Lei nº 2.867 de 19/12/2003
Eduardo Braga (2007-2010)	2008 a 2011	Lei nº 3.201 de 21/12/2007
Omar Aziz (2011-2014)	2012 a 2015	Lei nº 3.696 de 23/12/2011
José Melo (2015-2018)	2016 a 2019	Lei nº 4.268 de 15/12/2015

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais do Amazonas

Nesta pesquisa, a gestão governamental do desporto e do lazer no Amazonas, no período de 2004 a 2017, foi analisada por meio dos programas e respectivas ações nos quais a SEJEL participou diretamente ou em parceria com outras secretarias de estado ou esferas de governo.

Importa ressaltar que o foco do estudo esteve nos programas finalísticos que fomentaram as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do desporto de participação (foco primário), educacional, de rendimento e de formação (foco secundário). Em virtude disso, não foram incluídos na análise e na discussão os programas de apoio administrativo, modernização da gestão e do planejamento, nem os de capacitação do servidor público e operações especiais. Também não foram incluídas as ações relacionadas ao apoio administrativo, modernização da gestão e do planejamento, capacitação do servidor público nem as relativas à construção, reforma e manutenção de unidades desportivas.

Assim sendo, com base nos Planos Plurianuais e nos respectivos Relatórios de Avaliação, nas Leis Orçamentárias Anuais e nos Relatórios de Ação Governamental, foram elaborados os quadros 6 a 12 contendo os principais Programas e Ações desenvolvidos no Estado do Amazonas, por meio da SEJEL, no período 2004-2017.

Quadro 6: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2004 a 2007)

PROGRAMA DE GOVERNO	AÇÃO GOVERNAMENTAL (projeto ou atividade)	DIMENSÃO DESPORTIVA
Cidadania para todos – Projeto Cidadão	Escola Cidadã (evento)	Participação
Galera nota 10	Implantação/funcionamento de núcleos	Participação
Dinâmica na juventude e ações esportivas e de lazer	Interação esporte-escola: • Jogos Escolares do Amazonas • Segundo Tempo	Educacional Educacional
	Promoção do lazer nas comunidades: • Agita Amazonas (evento)	Participação
	Jogos Indígenas	Participação
	Juventude Ativa (evento)	Participação
	Prevenção pela informação (evento)	Participação
	Fomento às ações esportivas: • Jovem Cidadão • Vida Ativa • Vida Saudável • Jogos do Servidor Público • Futebol Bom de Bola • Amazonas Campeão (bolsa-atleta)	Educacional Participação Participação Participação Formação Rendimento
Fomento ao desporto comunitário, de rendimento e participação	Bolsa Atleta Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Região Norte • Escola de Iniciação Desportiva • Escola de Desporto Especial • Escola de Desporto Comunitário Eventos Desportivos	Rendimento Rendimento Formação Participação Participação Participação

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

No PPA 2004-2007 ainda não havia a separação de metas por área temática. As diretrizes das diversas áreas de atuação do governo estavam inseridas em desafios, estes se inseriam nos megaobjetivos, que por sua vez seguiam a orientação estratégica definida pelo governo, a qual destinava-se a nortear cada Secretaria de Estado na definição do seu conjunto de programas.

O desporto integrava o Megaobjetivo II: Construção do Desenvolvimento Humano; Desafio nº 14: “Reduzir a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens em relação ao crime, à marginalização e à prostituição”; e constava expressamente nas Diretrizes “criar e aproveitar os espaços públicos para a promoção de eventos e atividades esportivas, culturais, de saúde e de lazer” e “promover a inclusão e construção de plena cidadania de adolescentes e jovens em situação de risco (galeras), incentivando a participação em atividades desportivas, artísticas, culturais e socioeducativas”.

Percebe-se no PPA a falta de aprofundamento conceitual sobre o tema, pois nesse plano o desporto é entendido mais como meio e menos como fim. Fica evidente a função instrumental que é atribuída ao desporto, ao considerá-lo como uma ferramenta de redução da vulnerabilidade social a que estão submetidos crianças, adolescentes e jovens, a exemplo do Programa Galera Nota 10. A problemática nesse caso surge quando se utiliza o desporto em ações governamentais de caráter focal, assistencialista e populista, totalmente desarticuladas das demais políticas sociais do governo, como se o desporto fosse a cura para todos os males do ser humano e por si só pudesse resolver os problemas relacionados à exclusão social, à violência e à marginalização.

Isso, todavia, não era uma exclusividade do Amazonas. Consoante Manhães (2002), uma das principais características das políticas de desporto no Brasil é sua função instrumental, ou seja, cumprir o papel de atender aos interesses dos governantes de plantão.

De fato, um olhar sobre as políticas públicas desportivas desenvolvidas no período posterior à CF/1988 permitirá constatar o uso político³² do desporto pelo governo federal, conforme mencionado nos estudos de Linhales (1996), Manhães (2002), Veronez (2005), Bueno (2008), Starepravo (2011), Canan, Santos e Starepravo (2017). O próprio PPA federal de 2004-2007 assim o fazia.

³² Em “Estudos brasileiros sobre o esporte”, Tubino (2010) explica sobre o uso político-ideológico do desporto moderno no século XX e a reação da comunidade desportiva internacional.

Nos planos plurianuais de 1996-1999 e 2000-2003 da era FHC, o programa Esporte Solidário cumpria exatamente a finalidade de “diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens carentes, de 7 a 24 anos, pela intensificação da prática esportiva”. Esse objetivo permaneceu presente na era Lula, em programas do Ministério do Esporte – ME, e se fez refletir nas políticas desportivas dos Estados, que observavam a orientação nacional do ME, cuja missão era “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do desporto e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano”.

Em 2003, no governo Lula, o documento Política Econômica e Reformas Estruturais, do Ministério da Fazenda mostra com clareza a agenda econômica do Governo Federal, que optou por um projeto de desenvolvimento econômico que tinha a inclusão social como seu eixo central, além de, no curto prazo, enfrentar graves problemas, como a subnutrição e a extrema pobreza que atingiam parcela significativa da população brasileira (BRASIL, 2003g).

No que diz respeito ao planejamento das políticas públicas desportivas nacionais, em 2003 foi elaborado o Plano Plurianual para o período 2004-2007. O chamado *Plano Brasil de Todos* considerava o desporto como um mecanismo de redução das desigualdades sociais, tornando-se um elemento a ser ofertado a jovens e crianças em situação de vulnerabilidade social.

No Amazonas, a questão do desenvolvimento social prevista no PPA 2004-2007 levava em consideração dados, estudos e programas de âmbito nacional e mundial que incluíam a região Norte do Brasil como um dos espaços críticos e problemáticos do ponto de vista do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Essas informações sobre o Estado embasaram a elaboração de diagnósticos setoriais e de programas de ação governamental, a fim de implementar o desenvolvimento do Estado e transformar a crítica situação social.

À época, o cenário social do país e do estado indicava a necessidade de formulação de políticas públicas para a superação das desigualdades sociais. Desta feita, os programas e ações governamentais do Amazonas para o fomento do desporto tiveram sua diretriz na construção do desenvolvimento humano, conforme descrito no megaobjetivo II do PPA. Possivelmente essa seja uma das

razões da predominância no planejamento da SEJEL de políticas públicas voltadas ao desporto de participação, conforme se percebe no quadro 6.

É nesse contexto que é instituído o primeiro Centro Estadual de Convivência da Família, no final de 2007, como resultado da ação governamental “Implementação e Funcionamento de Centros de Convivência da Família”, que por sua vez integrava o Programa “Vivendo com Dignidade”, pertencente à estrutura da SEAS e cujo intuito era promover a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal no Amazonas. A SEJEL compõe a gestão compartilhada e participativa do Centro, sob a direção da SEAS.

Para melhor compreender as prioridades em relação às políticas públicas para as diversas manifestações desportivas nesse período, serão descritos a seguir os objetivos dos programas³³ da SEJEL previstos no PPA, para serem fomentados diretamente pela Secretaria de Esporte ou em parceria institucional.

Programa Cidadania para todos: contribuir para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado do Amazonas, com ênfase na educação profissional para geração de trabalho, emprego, renda e pleno exercício da cidadania.

Programa Galera nota 10: viabilizar a inclusão e promoção social de adolescentes e jovens na faixa etária de 12 a 25 anos em situação de risco.

Programa Dinâmica na juventude e ações esportivas e de lazer: proporcionar condições para o desenvolvimento do esporte e atividades socioeducativas, visando a interação e integração social, a melhoria da qualidade de vida e a formação de atletas.

Programa Fomento ao desporto comunitário, de rendimento e participação: ampliar o acesso à comunidade para realização de práticas desportivas, promover o desporto de alto rendimento, de lazer e de participação.

Embora as ações descritas no quadro 6 tenham sido implementadas gradualmente e nem todas estiveram presentes nos quatro anos do PPA, o fomento ao desporto de participação nesse período sugere o entendimento de que a vivência de atividades que possibilitem a prática de exercícios físicos, a

³³ Não foram incluídos na análise os programas de apoio administrativo, modernização da gestão e do planejamento, nem os de capacitação do servidor público e operações especiais.

socialização e a fruição de atividades lúdicas contribuem para o bem-estar coletivo e constituem direitos dos cidadãos. Aliás, esse é um dos motivos para o Estado brasileiro incorporar o esporte e o lazer como direitos sociais, tendo como eixo norteador a democratização do acesso a essas vivências.

Quadro 7: Programas e ações destinados ao fomento do esporte no Amazonas (2008 a 2011)

PROGRAMA DE GOVERNO	AÇÃO GOVERNAMENTAL (projeto ou atividade)	DIMENSÃO DESPORTIVA
Cidadania para todos – Projeto Cidadão	Escola Cidadã (evento)	Participação
Galera nota 10	Implantação/funcionamento de núcleos	Participação
Dinâmica na juventude e ações esportivas e de lazer	Interação esporte-escola: • Jogos Escolares do Amazonas • Segundo Tempo	Educacional Educacional
	Esporte e lazer para a pessoa idosa no Amazonas: • Vida Ativa • Vida Saudável • Centro de Convivência do Idoso	Participação Participação Participação
	Fomento às ações esportivas e de lazer: • Jovem Cidadão • PELC • Centros de Convivência da Família • Amazonas na Copa • Jogos do Servidor Público • Futebol Bom de Bola	Educacional Participação Participação Participação Participação Formação
	Eventos desportivos especiais: • Jogos Indígenas	Participação
	Juventude e Cidadania: • Pró-Jovem Urbano	Educacional
Amazonas Campeão	Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Região Norte	Rendimento
	Bolsa Atleta	Rendimento
	Promoção do Desporto e Lazer: • Escola de Iniciação Desportiva • Escola de Desporto Especial • Escola de Desporto Comunitário Eventos Desportivos	Formação Participação Participação Participação

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

Analisando-se a elaboração dos programas, ações, projetos e atividades do PPA 2008-2011 e Leis Orçamentárias correspondentes, pode-se perceber os avanços na gestão do planejamento do Estado, consequência de iniciativas e investimentos em modernização da gestão, propiciando maior integração e transversalidade das ações entre os diversos órgãos da administração pública.

Na organização desse PPA, o esporte estava inserido no Megaobjetivo II: Aprimoramento do Desenvolvimento Humano. Com o conteúdo programático

do PPA melhor estruturado, foi previsto um Desafio (nº 15) próprio para a área desportiva: “Formular políticas e coordenar a implementação de programas, projetos e atividades de desporto e lazer, voltadas para o atendimento da população em geral e dos jovens em particular”, composto por seis diretrizes:

Viabilizar convênios com o Governo Federal, para o desenvolvimento de jovens atletas, com vista a sua manutenção nos treinamentos e competições nacionais e internacionais;

Reativar as práticas de lazer nos bairros da capital e nas cidades do interior do Estado, promovendo eventos que envolvam a população de forma direta e indireta;

Estabelecer convênios com as instituições formadoras de profissionais voltados às atividades físicas, de desporto e lazer;

Firmar convênios com o Governo Federal e com as instituições privadas, para obtenção de recursos para construção, ampliação e manutenção de complexos esportivos para prática de desporto de alto rendimento, dos atletas do Estado;

Construir praças esportivas que também possam abrigar atividades de lazer, na capital e no interior do Estado, em convênio com as prefeituras municipais e entidades privadas;

Viabilizar convênios com instituições públicas e privadas para desenvolvimento de programas de atividade física com vista à melhoria da qualidade de vida da população (AMAZONAS, 2007b).

Vê-se que há orientações mais específicas para a elaboração dos programas da SEJEL, que vão do alto rendimento e capacitação de profissionais ao lazer e melhoria da qualidade de vida, passando pela infraestrutura esportiva.

Ademais, com o cenário macroeconômico³⁴ nacional e internacional favorável, impulsionaram-se os investimentos do Governo Federal para a aceleração do crescimento e desenvolvimento econômico e social, nas suas diversas áreas de atuação, o que permitiu aos estados serem beneficiados, inclusive através de convênios para o setor desportivo.

No Amazonas, de 2003 a 2006, o Estado apresentou uma significativa taxa de crescimento econômico, refletindo, positivamente, na arrecadação de tributos, em todos os níveis e na renda PIB/*per capita* local, possibilitando a previsão de investimentos do setor público no PPA 2008-2011 em diversos projetos, entre os quais os de desporto e lazer.

³⁴ A Macroeconomia é uma área de estudo das Ciências Econômicas que estuda a renda e produtos produzidos por um território (Produto Interno Bruto - PIB), os níveis de preços, emprego e desemprego, a taxa de câmbio e juros, a moeda, entre outros fatores.

Em consonância com sua orientação estratégica, o planejamento do Estado buscou definir políticas públicas com foco na redução das pobreza, promovendo, gradativamente, a inclusão social. Nos quatro anos de vigência do PPA houve continuidade e expansão da maioria das ações governamentais, com destaque para as atividades fomentadas pelo Programa Dinâmica na Juventude e Ações Esportivas e de Lazer, cujo objetivo era proporcionar condições para o desenvolvimento do desporto e atividades socioeducativas, visando à interação e integração social, a melhoria da qualidade de vida e a formação de atletas.

Esse programa contemplava a ação “fomento às ações esportivas e de lazer”, da qual os Centros de Convivência faziam parte. Em 2008 iniciam as atividades desse projeto. Um ponto importante a registrar é que no período de 2008 a 2011 foram implementados mais sete Centros Estaduais de Convivência, beneficiando milhares de pessoas com atividades desportivas e de lazer, e consolidando as políticas públicas para o desporto comunitário no Amazonas.

Sobre os programas, a essência do PPA 2004-2007 foi mantida, com breves alterações na nomenclatura e realocação de ações na estrutura do PPA 2008-2011, como no caso do Amazonas Campeão, que deixou de ser uma ação do Programa Dinâmica na Juventude e Ações Esportivas e de Lazer e passou a tornar-se um programa, no qual foi criada a ação bolsa-atleta. Nota-se também que a SEJEL iniciou a execução do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e do Projeto Pró-Jovem Urbano, a partir de convênios com o governo federal.

Nesse particular destacam-se as atividades desenvolvidas no PELC, que tinha como objetivo proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer envolvendo todas as faixas etárias e as pessoas com deficiência; estimular a convivência social; oportunizar a formação de gestores e lideranças comunitárias; favorecer a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o desporto e lazer sejam tratados como política e direitos de todos.

O PPA 2008-2011, no geral, trouxe melhorias para a área do desporto e lazer, sob os seguintes aspectos: estrutura de planejamento e gestão; convênios celebrados; investimentos para as atividades fins da SEJEL e para a construção e reforma de instalações e equipamentos desportivos; manutenção, expansão e consolidação das políticas públicas desportivas nas diversas formas de manifestação, nas quais o desporto de participação permaneceu em evidência.

Quadro 8: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2012 a 2015)

PROGRAMA DE GOVERNO	AÇÃO GOVERNAMENTAL (projeto ou atividade)	DIMENSÃO DESPORTIVA
Amazonas Social	Jovem Cidadão	Educacional
Mais Juventude, Esporte e Lazer	Jogos dos Povos Indígenas	Participação
	Bolsa Atleta	Rendimento
	Esporte e lazer para a pessoa idosa no Amazonas: • Vida Ativa • Centro de Convivência do Idoso	Participação Participação
	Galera Nota 10	Participação
	Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia	Rendimento
	Olimpíadas Escolares	Educacional
	Pró-Jovem Urbano	Educacional
	Promoção do Desporto e Lazer: • Jogos Escolares do Amazonas • Segundo Tempo • Centros de Convivência da Família • Centros Recreativos de Esporte e Lazer • PELC • Jogos do Servidor Público • Futebol Bom de Bola • Escola de Iniciação Desportiva • Escola de Desporto Especial • Escola de Desporto Comunitário • Eventos Desportivos e de Lazer	Educacional Educacional Participação Participação Participação Participação Formação Formação Participação Participação Participação

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

Na elaboração do PPA 2012-2015 amazonense, colocaram-se em prática as mudanças³⁵ na estrutura do PPA feitas pelo governo federal, com o intuito de melhor orientar as decisões estratégicas e comunicar de forma efetiva as políticas públicas desenvolvidas. Nessa nova organização, os objetivos de governo foram organizados por área temática.

O desporto não foi contemplado como área temática no PPA, estando inserido na área social, cujo objetivo era “Promover a integração social nas suas mais variadas dimensões, desenvolvendo ações de assistência social, proteção, promoção dos direitos, cidadania, cultura, esporte e lazer, e outros segmentos afins”. Essa área temática apresentava uma única diretriz, a de “Promover o desenvolvimento social e humano, realizando trabalhos em parceria com as áreas de assistência social, cidadania, cultura, esporte e lazer, e outras afins”.

³⁵ Luiz Paulo (2013) explica as mudanças na estrutura do PPA 2012-2015 do Governo Federal em “Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas?”

Em nível nacional, o Plano *Brasil Sem Miséria*, apresentado no PPA 2012-2015, era o novo desafio do governo federal, a fim de alcançar o público situado na linha de extrema pobreza – renda *per capita* por família de até R\$ 70,00. Esse Plano se estendeu aos estados, os quais deveriam elaborar um plano de ação a ser executado pela área de assistência social e cidadania, articulada a outros órgãos de políticas públicas para o combate à extrema pobreza. O Programa Esporte e Lazer da Cidade, voltado ao desporto de participação, e o Programa Segundo Tempo, ao desporto educacional, eram os principais programas da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão – SNELIS.

No Amazonas, as demandas sociais registradas na Pesquisa Consulta à Sociedade, somada a outros parâmetros, serviram de base para elaboração das políticas públicas desportivas e de lazer do PPA. Os anseios centrais apontados foram: construção e reforma de quadras poliesportivas, estádios e campos de futebol nos municípios do interior do Estado; investimento e apoio ao desporto e aos atletas locais; incentivo ao desporto para crianças e adolescentes; construção e revitalização de espaços desportivos e áreas de lazer; instalação de equipamentos desportivos em praças e áreas de lazer; capacitação de profissionais na área do desporto e lazer; Implementação de programas desportivos; apoio aos eventos desportivos; incentivo aos jogos indígenas.

Para o atendimento dessas demandas, o planejamento da SEJEL no período 2012-2015 contemplou os seguintes programas³⁶:

Programa Amazonas Social: promover à redução da pobreza, a inclusão social e a promoção da cidadania, tendo como base a emancipação da família e articulando todos os atores sociais públicos e privados.

Programa Mais Juventude, Esporte e Lazer: estimular o desenvolvimento e a prática do desporto e do lazer no Estado do Amazonas.

De quatro programas desenvolvidos no PPA 2008-2011, passaram-se a dois no novo PPA. Basicamente as ações permaneceram as mesmas, sendo novidade a ação governamental Olimpíadas Escolares, destinada a apoiar alunos-atletas em competições escolares nacionais, e a não-renovação do convênio federal do Programa Vida Saudável.

³⁶ Idem à nota de rodapé 33.

Para melhor contextualizar as ações desportivas do Estado no período 2012-2015, é preciso fazer menção ao cenário macroeconômico da época, pelo impacto causado à execução e continuidade das políticas públicas locais.

Em nível mundial, as principais economias continuavam refletindo os problemas econômicos da crise de 2008. O crescimento econômico dos países mais ricos desacelerou bruscamente entre 2010 e 2011, como efeito da crise que afetou principalmente a União Europeia. A economia mundial em 2013 seguia em ritmo moderado e apresentava desenvolvimento heterogêneo entre as nações que lideravam a economia internacional.

No Brasil, a crise econômica mundial iniciada em 2008, que parecia ter sido superada em 2010, voltou em 2012. Os números mostravam que o crescimento econômico do país em 2013 seria pífio, apesar dos investimentos que estavam sendo realizados para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Muitos especialistas à época vaticinaram que a economia brasileira continuaria no *stop and go* por muitos anos, caso as reformas estruturais que se faziam necessárias para impulsionar um desenvolvimento sustentável não fossem realizadas. Em 2014, a economia mostrou números catastróficos e colocou o país numa perspectiva de recessão para 2015, o que de fato aconteceu. O Amazonas sofreu os impactos desse cenário, sobretudo por apresentar uma economia muito concentrada no modelo industrial da Zona Franca de Manaus. Pela primeira vez, na mesma década, o Estado apresentava uma sequência de dados negativos, entre 2012 e 2014.

No tocante ao fomento do desporto no Amazonas, ao longo do quadriênio 2012-2015, algumas atividades foram sendo encerradas por término de convênio com o Ministério do Esporte, como os Programas Segundo Tempo e PELC. Em 2015, justificando grande instabilidade econômica, o Governo do Estado interrompeu a execução das atividades de muitos projetos, entre os quais, os Centros de Convivência da Família e do Idoso, Vida Ativa, Bom de Bola e Jovem Cidadão, causando enorme prejuízo aos beneficiários de práticas desportivas e de lazer do Amazonas. Alegava-se a falta de recursos para o desporto de participação, mas os investimentos no alto rendimento não cessaram, como atestam os megaeventos Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016, dos quais o Amazonas participou (há ações no PPA), com jogos na Arena da Amazônia.

Quadro 9: Programas e ações destinados ao fomento do desporto no Amazonas (2016 a 2017)

PROGRAMA DE GOVERNO	AÇÃO GOVERNAMENTAL (projeto ou atividade)	DIMENSÃO DESPORTIVA
Mais Juventude, Esporte e Lazer	Bolsa Atleta	Rendimento
	Esporte e lazer para jovens, adultos e idosos • Vida Ativa	Participação
	Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia	Rendimento
	Promoção do Desporto e Lazer: • Centros de Convivência da Família e do Idoso • Jogos Escolares do Amazonas • Jogos do Servidor Público • Escola de Iniciação Desportiva • Escola de Desporto Especial • Escola de Desporto Comunitário • Eventos Desportivos e de Lazer	Participação Educativa Participação Formação Participação Participação Participação
Todos pela Vida	Galera Nota 10	Participação

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

No PPA 2016-2019, a estruturação da orientação estratégica de governo é composta por quatro macrodiretrizes: qualidade de vida; diversificação e fortalecimento econômico; desenvolvimento do interior; e modernização da gestão. Cada macrodiretriz possui suas respectivas áreas temáticas.

As políticas públicas desportivas estão inseridas na área temática social, que pertence a macrodiretriz qualidade de vida. A área temática social integra a Política de Assistência Social, Promoção Social, Cultura, Esporte e Lazer, da qual fazem parte os Centros de Convivência.

A cada área temática está alinhado um objetivo de governo, que norteia as diretrizes e metas. Na área temática social, o objetivo de governo é “ampliar e implantar serviços essenciais nas áreas de assistência social, cultura, desporto e lazer, e outros segmentos afins, promovendo a integração social nas suas mais variadas dimensões”.

Das diretrizes estabelecidas para a área social, as relacionadas ao desporto são: promover o desenvolvimento social e humano, realizando trabalhos em parceria com as áreas de assistência social, cidadania, cultura, desporto e lazer; propor o aprimoramento do serviço de atenção integral à família, com a efetivação de políticas públicas voltadas ao idoso, indígenas, pessoas com deficiência e pessoas em vulnerabilidade social; promover a articulação, integração e inclusão social, por meio do desporto e lazer, como estímulo à cidadania e aos direitos sociais.

Com base nas diretrizes, foram estabelecidas metas para a consecução do objetivo. As relacionadas ao desporto são: ampliar e melhorar os espaços de desporto e lazer na capital e interior, e os atendimentos em programas voltados ao desporto educacional, juventude e lazer; implantar o programa “Todos Pela Vida”, numa ação conjunta entre os órgãos do Estado para dar cobertura aos serviços de segurança pública, saúde, educação, desporto e lazer, cultura e socioassistenciais.

No PPA 2016-2019, as políticas públicas da SEJEL foram organizadas nos seguintes programas³⁷:

Programa Mais Juventude, Esporte e Lazer: estimular o desenvolvimento e a prática do desporto e do lazer no Estado do Amazonas.

Programa Todos pela Vida: promover a proteção social dos grupos, famílias e indivíduos por meio da articulação e integração de ações multissetoriais para a prevenção e o enfrentamento da violência e da criminalidade, sobretudo dos crimes contra a vida, no Estado do Amazonas.

Em relação ao anterior, no PPA 2016-2019 houve significativa redução do número de ações desenvolvidas pela SEJEL, consequência direta da diminuição da capacidade de investimento do poder público, que vem afetando o Estado ano a ano desde 2012. A própria descrição do PPA sobre o cenário econômico do Amazonas para o período 2016-2019 confirma que “o panorama econômico variável e sem perspectivas de melhorias socioeconômicas, a curto prazo, permeia todo país e aqui não é diferente”.

Algumas ações, mesmo previstas no PPA, sequer foram executadas nos anos 2016 e 2017, como o Bolsa Atleta e o Galera Nota 10 (antes um programa, agora uma ação governamental), indicando a dificuldade enfrentada pelo governo. E, infelizmente, como é usual³⁸ no Poder Executivo, em tempos de crise e de necessidade de ajustes orçamentários, uma das primeiras áreas a ter o orçamento diminuído é a relacionada ao desporto e lazer.

Diante de contexto tão desfavorável para o desporto, é preciso destacar algo de positivo: depois de mais de um ano interrompidas, são reiniciadas no

³⁷ Idem à nota de rodapé 33.

³⁸ Ver nota de rodapé 11.

ano de 2016, na gestão do Secretário de Esporte Fabrício Silva Lima, as atividades dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso e também do Vida Ativa.

Os Centros de Convivência têm papel de destaque na Política Social do Amazonas, pela oferta de serviços diversificados na área de assistência social, cultura, esporte e lazer, voltados ao atendimento de crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência. Nos Centros se desenvolvem potencialidades e se fortalecem vínculos familiares e comunitários, proporcionando a emancipação e o protagonismo do cidadão enquanto agente social ativo e alvo de políticas públicas, inclusão no mercado de trabalho, estímulo ao lazer, à cultura e ao convívio social, trabalhando para a redução das desigualdades.

Juntos, Centros de Convivência e Vida Ativa são projetos protagonistas da SEJEL na Política de Assistência Social, Promoção Social, Cultura, Esporte e Lazer do Estado, pois contribuem para a articulação de políticas interinstitucionais, promovendo a proteção social dos grupos, famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, com ações multissetoriais para a prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade, bem como para a promoção da qualidade de vida.

A seguir, com base nos Relatório de Avaliação dos Planos Plurianuais e Relatórios de Ação Governamental do Amazonas, foram elaborados os quadros 10, 11 e 12, nos quais são descritos os objetivos das ações governamentais, segundo a dimensão desportiva a que pertencem, a fim de ampliar a percepção sobre as políticas públicas desportivas desenvolvidas no Estado, no período 2004-2017.

Quadro 10: Ações para o desporto de participação no Amazonas (2004 a 2017)

AÇÃO GOVERNAMENTAL	OBJETIVO
Projeto Centros de Convivência da Família e do Idoso (Coordenado pela SEAS, ação interinstitucional) (Situação: em execução)	Promover a convivência familiar e comunitária dos indivíduos e grupos através da prática de atividades socioeducativas, desportivas e de lazer, culturais, fisioterápicas, para crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência, sobretudo para os que se encontram em situação de vulnerabilidade social, além de outras atividades com vistas a estimular a geração de renda, mantendo a família na centralidade das ações preventivas, visando melhoria na qualidade de vida da comunidade.
Projeto Vida Ativa (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Desenvolver ações para a melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa e envelhecidas através de atividades inclusivas na área do desporto, recreação e lazer, promovendo a educação para o envelhecimento, a independência física e o protagonismo da pessoa idosa.
Escola de Desporto Especial (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Oportunizar práticas físicas e desportivas a pessoas com deficiência ou àquelas que necessitam de acompanhamento especial em face de alguma enfermidade, após encaminhadas por um profissional da área da saúde.
Escola de Desporto Comunitário (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Beneficiar a população com práticas físicas, desportivas e de lazer, visando à saúde, bem-estar e melhoria da qualidade de vida da população.
Eventos Desportivos e de Lazer (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Promover e apoiar as manifestações de cunho desportivo e de lazer desenvolvidas pelo Governo do Estado e pelas demais entidades interessadas no fomento de atividades lúdico-desportivas.
Jogos do Servidor Público (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Promover a integração e socialização dos servidores públicos do Estado do Amazonas através das práticas desportivas.
Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC (Convênio com o ME) (Situação: encerrada*)	Proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer envolvendo todas as faixas etárias e as pessoas com deficiência; estimular a convivência social; oportunizar a formação de gestores e lideranças comunitárias; favorecer a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o desporto e lazer sejam tratados como política e direitos de todos.
Programa Vida Saudável (Convênio com o ME) (Situação: encerrada*)	Oportunizar a prática de exercícios físicos, atividades culturais e de lazer para o cidadão idoso, estimulando a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como política pública e direito de todos.
Programa Galera Nota 10 (Coordenado pela SEJEL, ação interinstitucional) (Situação: encerrada*)	Atender adolescentes e jovens em situação de risco pessoal e social na cidade de Manaus e no interior do Estado, visando sua inclusão social por meio de práticas desportivas, artísticas, culturais e socioeducativas, de forma a consolidar uma cultura de paz e combate à violência.
Jogos Indígenas (Coordenado pela SEIND, ação interinstitucional) (Situação: encerrada*)	Promover a integração das diferentes tribos indígenas do Amazonas assim como resgatar e celebrar essas culturas tradicionais, contribuindo e incentivando para o etnodesenvolvimento dos povos indígenas do Estado.
*Encerrada/extinta a ação, programa ou convênio; ou, programa/ação previstos no PPA 2016-2019, mas sem previsão orçamentária para sua execução pela SEJEL.	

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

Quadro 11: Ações para o desporto educacional no Amazonas (2004 a 2017)

AÇÃO GOVERNAMENTAL	OBJETIVO
Jogos Escolares do Amazonas (Coordenado pela SEDUC e SEJEL, ação interinstitucional) (Situação: em execução)	Aumentar a participação de atividades desportivas em todas as instituições de ensino públicas e privadas do Estado do Amazonas e desenvolver o intercâmbio sociodesportivo e cultural entre os estudantes do Ensino Fundamental e Ensino Médio do Estado, estabelecendo uma integração entre o Poder Público e a classe estudantil.
Olimpíadas Escolares (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Apoiar os alunos-atletas que representarão o Estado do Amazonas nas Olimpíadas Escolares.
Programa Segundo Tempo (Convênio com o ME) (Situação: encerrada*)	Democratizar o acesso à prática e à cultura do desporto educacional, promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e, preferencialmente, regularmente matriculados na rede pública de ensino.
Projeto Jovem Cidadão (Coordenado pelo CDH, ação interinstitucional) (Situação: encerrada*)	Estabelecer estratégias de prevenção à violência em Manaus, mediante um conjunto de ações socioeducativas, culturais, recreativas, desportivas e de qualificação para o trabalho, desenvolvidas de forma integrada por órgãos e entidades do Poder Executivo, oferecidas no contraturno escolar, em benefício de famílias com adolescentes e jovens de doze a vinte anos, regularmente matriculados e frequentando a escola pública.
Programa ProJovem Urbano (Coordenado pela SEDUC, ação interinstitucional) (Situação: encerrada*)	Promover a reintegração de jovens de 18 a 29 anos ao processo educacional e a elevação de sua escolaridade, com a conclusão do Ensino Fundamental, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias (cidadania, desporto, cultura e lazer).
*Encerrada/extinta a ação, programa ou convênio; ou, programa/ação previstos no PPA 2016-2019, mas sem previsão orçamentária para sua execução pela SEJEL.	

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

Quadro 12: Ações para o desporto de rendimento e formação no Amazonas (2004 a 2017)

AÇÃO GOVERNAMENTAL	OBJETIVO
Projeto Centro de Treinamento de Alto Rendimento da Amazônia (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Desenvolver, democratizar e universalizar a prática desportiva de Alto Rendimento, oferecendo condições de excelência material e profissional para os atletas e paratletas destacados de todo o país e, principalmente, da Região Amazônica, além de promover intercâmbios internacionais.
Escola de Iniciação Desportiva (Coordenado pela SEJEL) (Situação: em execução)	Descobrir e formar novos talentos desportivos, ampliando o contingente de atletas do Estado do Amazonas, por meio da prática de iniciação desportiva a crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, em especial, aos estudantes da rede pública municipal e estadual de ensino.
Bolsa Atleta (Coordenado pela SEJEL) (Situação: encerrada*)	Beneficiar atletas e paratletas do Estado do Amazonas ranqueados em modalidades desportivas olímpicas e paralímpicas, oportunizando suporte financeiro, técnico e tático à elite do desporto amazonense.
Projeto Bom de Bola (Coordenado pela SEJEL) (Situação: encerrada*)	Contribuir para o desenvolvimento da prática desportiva comunitária de futebol de campo, revelar craques na modalidade e promover a inclusão social de crianças e adolescentes, entre 7 e 17 anos, de diversos bairros da cidade de Manaus e do interior do Amazonas.
*Encerrada/extinta a ação, programa ou convênio; ou, programa/ação previstos no PPA 2016-2019, mas sem previsão orçamentária para sua execução pela SEJEL.	

Fonte: Compilado de Planos Plurianuais, Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Ação Governamental do Estado do Amazonas.

Para a classificação da dimensão desportiva das ações governamentais (quadros 10 a 12) em participação, educacional, rendimento e formação, utilizou-se o artigo 3º da Lei nº 9.615/1998 como parâmetro:

Art. 3º O desporto pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:

I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistêmáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

IV - desporto de formação³⁹, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição (BRASIL, 1998a).

³⁹ Incluído pela Lei nº 13.155/2015.

Do ponto de vista da obrigação constitucional de fomento ao desporto, observa-se nos quadros 10 a 12 que as ações desenvolvidas no Estado pela SEJEL, no período 2004-2017, foram ao encontro dos dispositivos da Constituição Federal (artigo 217) e da Constituição do Amazonas (artigos 208 e 209), quais sejam, fomentar as práticas desportivas formais e não-formais, representadas pelo desporto educacional, de participação e de rendimento.

Melo Filho (2015) lembra que, com a constitucionalização do desporto, o papel estatal deixa de ser apenas normatizador e fiscalizador, para se transformar em importante fomentador, na medida em que o desporto passa a ser categorizado como direito do cidadão, dever do Estado e responsabilidade de todos. Por essa razão, tem a obrigação de garanti-lo a todas as pessoas através de políticas públicas que incentivem, promovam e mantenham programas de práticas desportivas, sendo inconcebível a omissão ou qualquer alegação dos agentes governamentais no sentido de não atender o comando constitucional. Nesse particular, os planos plurianuais do Estado do Amazonas têm cumprido a missão de planejar o fomento desportivo e o governo tem tratado de implementar as políticas públicas de desporto e de lazer nele previstas.

Essa constatação é significativa porque o desporto é um direito fundamental, imprescindível à promoção da dignidade do ser humano. Conforme Araújo e Nunes Jr. (1999), o desporto está no rol dos direitos constitucionais sociais, os quais objetivam a formação do ser humano integral, isto é, agente da sociedade, das relações de trabalho, construtor do mundo moderno e, ao mesmo tempo, um ser relacional, humano, que, desse modo, deve integrar sua vida com o lazer, o convívio familiar e a prática desportiva.

Nos quadros 10 a 12 constam ações contemplando diferentes públicos, como crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência, indígenas, comprovando a diversificação de práticas desportivas e de lazer oferecidas à população desde o surgimento da SEJEL.

Embora essas ações tenham sido implementadas gradualmente e nem todas tenham permanecido em todos os planos plurianuais pesquisados, o fomento ao desporto de participação no período 2004-2017 (ver rol de ações no quadro 10) evidencia o entendimento de que a vivência de atividades que

possibilitem a prática de exercícios físicos, a socialização e a fruição de atividades lúdicas contribuem para o bem-estar coletivo e constituem direitos dos cidadãos. Aliás, esse é um dos motivos para o Estado brasileiro incorporar o desporto e o lazer como direitos sociais, tendo como eixo norteador a democratização do acesso a essas vivências. Realmente, a democratização do desporto, representada principalmente por sua característica de inclusão e participação, pode garantir verdadeira efetivação do desporto como um direito social.

Godtsfriedt (2010) explica que no desporto-participação ou desporto popular, a manifestação ocorre no princípio do prazer lúdico, que tem como finalidade o bem-estar social dos seus praticantes. Está associado intimamente com o lazer e o tempo-livre e ocorre em espaços não comprometidos com o tempo e fora das obrigações da vida diária. Tem como propósitos a descontração, a diversão, o desenvolvimento pessoal e o relacionamento com as pessoas. Pode-se afirmar que o desporto-participação, por ser a dimensão social do desporto mais inter-relacionada com os caminhos democráticos, equilibra o quadro de desigualdades de oportunidades desportivas encontrado na dimensão desporto-performance. Enquanto este só permite sucesso aos talentos ou àqueles que tiveram condições, o desporto-participação favorece o prazer a todos que dele desejarem tomar parte.

Comprovando a relevância do desporto para além da classificação prevista na Lei nº 9.615/1998, sobre as manifestações desportivas, Canan, Santos e Starepravo (2017) informam que o Ministério do Esporte, órgão executivo máximo para tratar das questões desportivas, utiliza ainda, os termos “esporte social” ou “esporte de inclusão social”, que percorre as demais manifestações, visando gerar a inclusão social por meio dos exercícios físicos.

Com boas intenções ou não, muitos entendem que “o desporto pode criar esperança onde antes havia desespero; é mais poderoso que o governo em quebrar barreiras sociais; o desporto tem o poder de mudar o mundo”⁴⁰. Por isso mesmo, o desporto costuma ter forte apelo entre os governantes.

⁴⁰ Frase de Nelson Mandela reproduzida por José Manuel Constantino, presidente do Comitê Olímpico de Portugal. Disponível em: <<http://comiteolimpicoportugal.pt/conferencia-do-dia-internacional-do-desporto-para-o-desenvolvimento-e-paz/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

Não se pode negar que o desporto de participação se faz presente no âmbito das políticas públicas de inclusão e costumeiramente é utilizado para tentar induzir mudanças sociais, pela forma como atrai, integra, insere e aproxima os cidadãos e comunidades.

Entretanto, em retrospectiva, o desporto de participação tem sido relegado a segundo plano pelo governo federal, que prioriza o desporto de alto rendimento como balizador das políticas públicas desportivas, conforme os estudos de Linhales (1996), Manhães (2002), Veronez (2005), Bueno (2008), Starepravo (2011), Canan, Santos e Starepravo (2017). Apesar da organização desportiva nacional ter passado por mudanças estruturantes desde o advento da CF/1988, almejando a passagem de um caráter centralizador e prioritário ao alto rendimento para um perfil mais descentralizado e democrático, muito se precisa avançar para a efetivação do desporto como um direito social de todos.

No Amazonas, com relação à formulação de políticas desportivas pelo poder público, os documentos analisados indicam que no período 2004-2017, o Estado tem se distanciado da tendência de priorização do alto rendimento, consoante se observa nos quadros 6 a 12, nos quais a dimensão desportiva que se sobressai é a do desporto de participação. Integrada às demais políticas de governo, as políticas desportivas têm sido efetivas na promoção e democratização do desporto e lazer, e como meio de inclusão, sobretudo daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Neste particular, importa ressaltar que a democratização do acesso à prática desportiva também é uma forma de inclusão social, através da ampliação de serviços e equipamentos, combinados com a assistência social e cultura na viabilização de eventos e atividades que promovem o desenvolvimento social e humano. Por essa razão, ao longo dos anos, o desporto e o lazer têm integrado a área social do governo do Amazonas e atualmente fazem parte da Política de Assistência Social, Promoção Social, Cultura, Esporte e Lazer do Estado.

Para garantir tais direitos, o Estado tem buscado efetivar políticas públicas que assegurem o acesso da população a atividades desportivas e de lazer, bem como a sua permanência nessas atividades, atendendo a crescente demanda por infraestrutura e serviços. Ver-se-á que os Centros de Convivência da Família e do Idoso intentam satisfazer essa necessidade da população amazonense.

1.1 A formulação das políticas públicas

Sobre a temática da formulação das políticas desportivas do Amazonas, intentou-se analisar o modelo que caracteriza os Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus. Por se tratar de uma pesquisa documental, a análise se ateve aos documentos públicos que orientaram a formulação dessa política desportiva: os Planos Plurianuais e seus Relatórios de Avaliação.

Conforme já salientado por Grasso e Isayama (2017), analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados. Implica, sobretudo, descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz.

No Amazonas, a implementação dos Centros de Convivência esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social e resultou do Programa “Vivendo com Dignidade”, cujo objetivo era promover a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal no estado. Para a consecução desse objetivo, o Programa concentrava um conjunto de ações, desenvolvidas por várias Secretarias de Estado. Entre os serviços ofertados nos Centros, estavam previstas as atividades desportivas. Por essa razão, desde 2008, a SEJEL teve contemplada no Plano Plurianual, por meio do Programa “Dinâmica na Juventude e Ações Esportivas e de Lazer”, uma ação para beneficiar a população com modalidades voltadas ao desporto de participação e a prática de atividades físicas e lúdicas nos Centros de Convivência.

Pelo objetivo do Programa, percebe-se nitidamente que o Governo do Estado considerou o problema da exclusão social como um dos fatores preponderantes para a definição da agenda da política desportiva estadual, pois nitidamente o desporto foi utilizado como ferramenta de inclusão social nos Centros de Convivência do Amazonas.

Esse tipo de formulação, com prioridade na agenda, é característico do modelo *Policy Cycle* de políticas públicas, onde as ações do governo local objetivam um dado problema maior que serve como escopo para a formulação das políticas desportivas.

O diagnóstico sobre a exclusão social e sua inserção na agenda pública não era recente no Brasil, mas foi sobretudo a partir de 2004 que a Política Nacional de Assistência Social impulsionou ações e medidas com a finalidade de assistir e defender os cidadãos que se encontravam em situação de vulnerabilidade social, e garantir a universalidade dos direitos sociais e o acesso aos serviços socioassistenciais, previstos na Constituição Federal.

Conforme estabelecido na PNAS, a Política Pública de Assistência Social objetiva assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005a). Ou seja, antes mesmo de serem implementados no Amazonas, os Centros de Convivência já eram apontados como uma estratégia para o enfrentamento do problema da vulnerabilidade e exclusão social. Nesse sentido, a Política Nacional do Idoso afirma ser competência dos órgãos e entidades públicos estimular a criação de incentivos e alternativas de atendimento ao idoso, como os Centros de Convivência.

Em se tratando de política pública, os *policy makers* precisam tomar decisões na tentativa de solucionar problemas. Destarte, com base na formação da agenda estadual, na identificação de alternativas e com base na agenda social do governo federal, o Estado do Amazonas implementou a partir de 2007 os Centros de Convivência, por meio de ações no âmbito dos Programas “Vivendo com Dignidade” (SEAS), “Dinâmica na Juventude e Ações Esportivas e de Lazer” (SEJEL), e outros programas das Secretarias de Cultura e Saúde, numa ação estadual integrada.

O desporto, como parte integrante da Política Social do estado, contribui por meio da SEJEL, para a inclusão social, desenvolvimento humano e melhoria da qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social, com atividades voltadas para o desporto de participação nos Centros de Convivência, por ser essa a dimensão social do desporto que mais equilibra o quadro de desigualdades de oportunidades desportivas, afinal, democratizar o acesso à prática desportiva também é uma forma de inclusão social. Desde sua implementação, em 2007, até os dias atuais, os Centros de Convivência têm atravessado inúmeros governos e continuado como política pública de promoção social no estado do Amazonas, na qual o desporto tem papel de destaque.

2 Caracterização dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus

Implementados a partir de 2007, os Centros Estaduais de Convivência passaram a fazer parte da Política Estadual de Assistência Social e Cidadania do Estado do Amazonas e a integrar a Rede de Apoio à Família, Inclusão Social, Desenvolvimento Humano e Econômico, coordenada pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS e pelo Conselho de Desenvolvimento Humano.

Os Centros de Convivência da Família e do Idoso foram criados com o objetivo de promover a convivência familiar e comunitária dos indivíduos e grupos através da prática de atividades socioeducativas, desportivas e de lazer, culturais, fisioterápicas, para crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência, além de outras atividades com vistas a estimular a geração de renda, mantendo a família na centralidade das ações preventivas, visando melhoria na qualidade de vida da comunidade.

Resultado das políticas públicas sociais do Amazonas, os Centros de Convivência integram a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Assistência Social, que dirige e exerce a gestão compartilhada e participativa juntamente com a Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), Secretaria de Estado de Cultura (SEC), Secretaria de Estado da Saúde (SUSAM) e Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM).

De 2007 a 2011 foram implementados oito Centros Estaduais de Convivência no Amazonas:

- Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola (2007);
- Centro de Convivência do Idoso, em Manaus (2008);
- Centro de Convivência da Família Profª Teonízia Lobo de Carvalho(2009);
- Centro de Convivência da Família 31 de Março (2009);
- Centro de Convivência da Família Maria de Miranda Leão (2009);
- Centro de Convivência da Família André Araújo (2009);
- Centro de Convivência do Idoso, em Iranduba (2010);
- Centro de Convivência da Família Magdalena Arce Daou (2011).

A figura 9 mostra as zonas e bairros da cidade de Manaus, onde estão localizados os Centros de Convivência que compuseram a amostra da pesquisa.

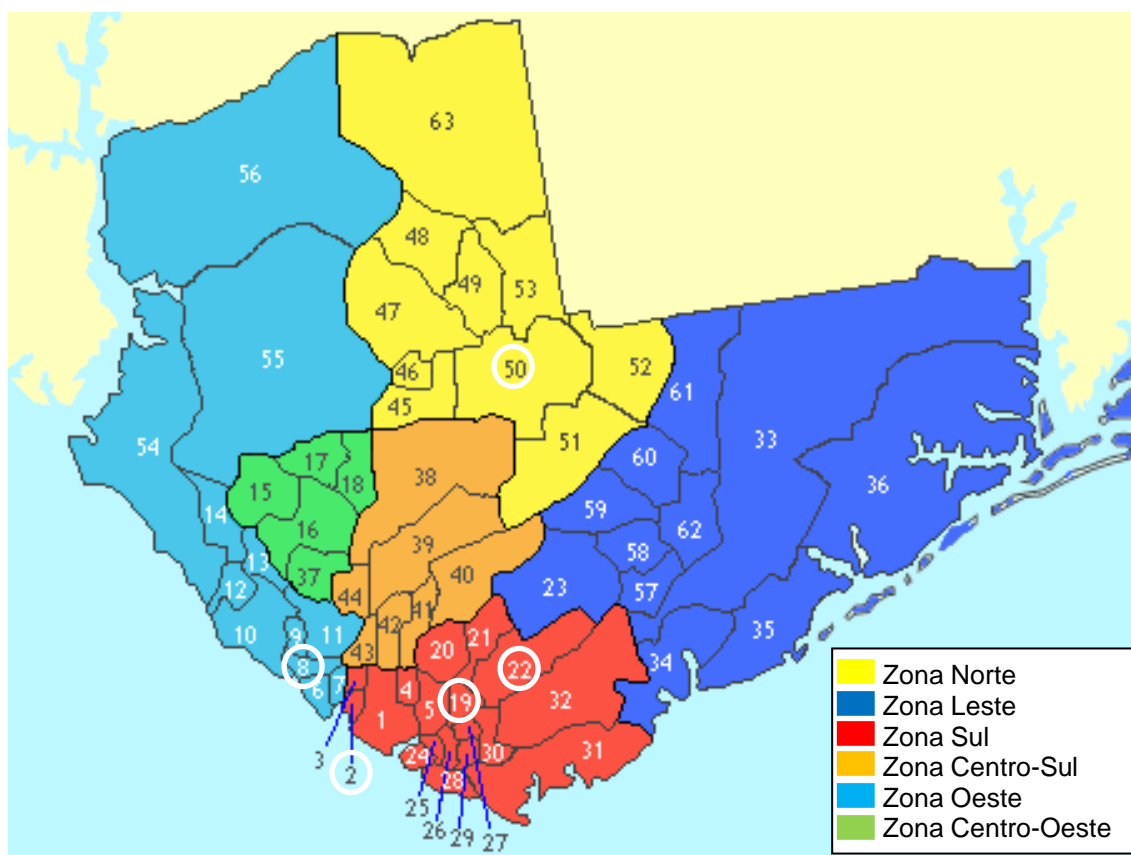


Figura 9: Identificação das zonas e bairros da cidade de Manaus. (MARCELINO⁴¹, 2018, adaptado)

Na Zona Sul da cidade, nos bairros Nossa Senhora Aparecida (nº 2), Raiz (nº 19) e Japiim (nº 22), situam-se, respectivamente, o Centro de Convivência do Idoso, o Centro de Convivência da Família André Araújo e o Centro de Convivência da Família 31 de março.

Na Zona Norte, no bairro Cidade Nova (nº 50), estão localizados o Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola e o Centro de Convivência da Família Professora Teonízia Lobo de Carvalho.

Na Zona Oeste, no bairro Santo Antônio (nº 8), localiza-se o Centro de Convivência da Família Magdalena Arce Daou.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.camilomarcelino.com/bairrosmanaus/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

2.1 Centro Estadual de Convivência da Família Padre Pedro Vignola

Instituído pelo Decreto Estadual nº 27.342, de 20 de dezembro de 2007, o Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola foi o primeiro a ser implementado e resultou de uma ação governamental da Secretaria de Estado de Assistência Social intitulada “Implementação e Funcionamento de Centros de Convivência da Família” (Profamília), que por sua vez integrava o Programa “Vivendo com Dignidade”, cujo intuito era promover a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal no Amazonas.

O Centro de Convivência está localizado no bairro Cidade Nova, na Zona Norte de Manaus. Segundo o Censo do IBGE de 2010, essa zona administrativa da cidade é composta por 10 bairros e possuía à época mais de 500.000 habitantes, dos quais 121.135 pertenciam ao bairro Cidade Nova, o mais populoso de Manaus.

Construído com uma estrutura física ousada e versátil, com 6.350m² de área construída, o Centro de Convivência Padre Pedro Vignola reúne num só espaço campo de futebol, quadras poliesportivas e de areia, anfiteatro, praça de eventos, piscina coberta aquecida e espaços para educação, informação, musculação, dança, ginástica, leitura, atendimento fisioterápico, auditório, cineteatro, pista de caminhada, lojas de conveniência e lanchonetes.

Segundo Regina Fernandes⁴², Secretária da SEAS à época, a previsão era que mais de três mil pessoas fossem atendidas por dia neste Centro em cursos profissionalizantes e em atividades desportivas, educacionais, culturais, sociais e de lazer, sob a responsabilidade das Secretarias de Estado da Saúde (SUSAM), Cultura (SEC), Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM) e o Conselho Estadual dos Direitos Humanos, coordenados pela Secretaria de Assistência Social.

⁴² Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2007/12/centro-da-familia-da-zona-norte-j-est-funcionando/>>. Acesso em 12 set. 2017.

2.2 Centro Estadual de Convivência do Idoso de Manaus

Em 29 de agosto de 2008, foi inaugurado o Centro de Convivência do Idoso, na Zona Sul de Manaus, no bairro Aparecida, com a finalidade de prestar atendimento aos moradores do bairro e proximidades, como os bairros Centro, São Raimundo, Glória e Presidente Vargas, circunscrição esta que abrangia mais de 70 mil habitantes, conforme dados do IBGE (2010).

O complexo, construído em uma área de mais de 4.000m², conta com espaço para caminhada, ginástica, salão de jogos (sinuca, xadrez, dama, dominó), academia de musculação, piscina para hidroginástica, teatro com boca de cena, centro de informática, biblioteca, salas para leitura, cursos de beleza, culinária, lanchonete, banheiros e amplo espaço de convivência para os frequentadores.

O Centro visa atender mais de 3 mil idosos por dia com atividades sociais, desportivas, culturais e ensino profissionalizante, a partir de ações articuladas entre a Secretaria de Estado de Assistência Social e as Secretarias de Cultura (SEC), Desporto (SEJEL), Saúde (SUSAM), Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM) e a Universidade Estadual do Amazonas (UEA).

Segundo informações da SEAS⁴³, a iniciativa foi tão bem aceita pela população que, nos primeiros quatro dias de matrícula, mais de 4 mil pessoas haviam feito inscrições nas atividades oferecidas pelo Centro,

A implantação do Centro de Convivência do Idoso atende as diretrizes de inclusão social e convivência comunitária da Política Nacional e Estadual do Idoso e tem como objetivos: contribuir para um processo de envelhecimento ativo, saudável e autônomo; assegurar espaço de encontro para os idosos e encontros intergeracionais de modo a promover a sua convivência familiar e comunitária; detectar necessidades e motivações e desenvolver potencialidades e capacidades para novos projetos de vida; propiciar vivências que valorizem as experiências, estimulem e potencializem a condição de escolher e decidir, contribuindo para o desenvolvimento da autonomia e protagonismo social dos usuários.

⁴³ Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2008/08/governador-inaugura-na-sexta-feira-29-o-centro-de-convivencia-do-idoso-na-aparecida/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

2.3 Centro Estadual de Convivência da Família Professora Teonízia Lobo de Carvalho

Em 2009, com o objetivo de ampliar a Rede de Apoio à Família, Inclusão Social, Desenvolvimento Humano e Econômico do Amazonas, uma sequência de quatro Centros de Convivência⁴⁴ foi inaugurada na cidade de Manaus. Em verdade, o Governo do Estado reformou e transformou os Centros de Atendimento à Família – CAF's em Centros de Convivência, aumentando a oferta de serviços à população e adequando-os às necessidades da Rede.

Surgiram então quatro Centros: Centro de Convivência da Família Professora Teonízia Lobo de Carvalho; Centro de Convivência da Família 31 de Março; Centro de Convivência da Família Maria de Miranda Leão; e Centro de Convivência da Família André Araújo.

O Centro de Convivência da Família Professora Teonízia Lobo de Carvalho foi inaugurado no dia 8 de maio de 2009. Situa-se no bairro Amazonino Mendes, popularmente conhecido como Mutirão, na Zona Norte de Manaus. Tecnicamente, o Centro também faz parte do bairro Cidade Nova, pois o Mutirão não é considerado um bairro oficial pela Lei Municipal nº 1.401/2010.

Implementado onde funcionava a Área Assistencial e Recreativa – ARAR (projeto inaugurado em 1996), o local tem capacidade para atender mais de 4 mil pessoas por dia em atividades de lazer, desportivas, culturais, educacionais, sociais e cursos profissionalizantes nas áreas de inclusão digital, nutrição, beleza, estética, culinária, corte e costura, oferecidas pela Secretaria de Estado de assistência Social (SEAS), Secretaria da Saúde (SUSAM), Secretaria de Cultura (SEC), Secretaria de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL) e Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM).

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2008/08/amazonas-implanta-plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitrio/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

2.4 Centro Estadual de Convivência da Família 31 de Março

No dia 1 de julho de 2009, foi inaugurado⁴⁵, na Zona Sul de Manaus, o Centro de Convivência da Família 31 de Março. Este Centro está situado no bairro Japiim, cuja população passava de 50 mil pessoas à época.

No Centro de Convivência 31 de Março, a expectativa é atender mais 1,4 mil pessoas por mês em cursos profissionalizantes, em parceria com o CETAM, e em atividades desportivas, físicas e de lazer, coordenadas pela SEJEL.

O Centro conta com espaços físicos adequados para cursos de inclusão digital, inglês e espanhol, assistência logística e de qualificação profissional de corte e costura. Dispõe também de uma quadra poliesportiva coberta, onde são realizadas as atividades desportivas.

2.5 Centro Estadual de Convivência da Família André Araújo

O Centro de Atendimento à Família André Araújo foi o último a ser transformado em Centro de Convivência da Família e foi inaugurado em novembro de 2009. O Centro está localizado no bairro Raiz, na Zona Sul de Manaus, cuja população, em 2010, era contabilizada em mais de 300 mil habitantes, dos quais quase 15 mil residiam no bairro Raiz.

Juntamente com o Centro de Convivência do Idoso e o Centro de Convivência 31 de Março, o Centro de Convivência André Araújo disponibiliza serviços aos 18 bairros que compõem a Zona Sul de Manaus.

Em relação aos demais, o Centro de Convivência André Araújo é considerado de pequeno porte e todas as atividades desportivas e de lazer são realizadas na única quadra poliesportiva disponível no local. Em conjunto com as atividades sociais, culturais, educativas e cursos profissionalizantes, o Centro tem como expectativa atender mais de mil pessoas em suas atividades diárias.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2009/07/governo-inaugura-quarto-centro-de-convivencia-da-familia/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

2.6 Centro Estadual de Convivência da Família Magdalena Arce Daou

Em 20 de dezembro de 2011 foi inaugurado o Centro Estadual de Convivência da Família Magdalena Arce Daou, no bairro Santo Antônio, Zona Oeste de Manaus.

Criado para ser referência na promoção da Política Estadual de Inclusão Social, Desenvolvimento Humano e Econômico, o complexo possui 29.000m² de área construída e prevê a disponibilização de atividades de saúde, sociais, cidadania, educacionais, culturais, desportivas, lazer e cursos profissionalizantes para mais de 12 mil pessoas por mês, sendo 560 vagas destinadas a pessoas com deficiência, conforme informou Regina Fernandes⁴⁶, Secretária da SEAS.

No local são atendidos os moradores dos bairros Santo Antônio, São Jorge, São Raimundo, Glória, Compensa, Vila da Prata, Nova Esperança, Lírio do Vale, Ponta Negra e Tarumã, que concentram uma população de mais de 250.000 pessoas.

Para as atividades desportivas, a grandiosa e versátil estrutura física reúne: duas quadras poliesportivas, sendo uma coberta; quadra de areia; campo de grama sintética; piscina semiolímpica; piscina coberta com aquecimento; academia de ginástica e musculação; sala para fisioterapia; pista de caminhada; pista de skate; e área para jogos de recreação.

Para as atividades culturais o local conta com: cineteatro com capacidade para 170 pessoas; sala de leitura e duas salas de dança. Na formação profissional e tecnológica, o Centro dispõe de: dois laboratórios de informática, cada qual com 20 computadores; sala multiuso; salão para cursos de beleza e estética; sala de culinária e sala para oficina de corte e costura; além de rede wireless.

Na atenção à saúde, o local é dotado de um consultório/enfermaria e para as atividades socioeducativas, três salas multiuso e espaço coberto de convivência com 860m². O Centro conta também com área administrativa e banheiros com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida.

⁴⁶ Disponível em: <<https://www.portalmarcossantos.com.br/2011/12/19/governador-inaugura-centro-de-convivencia-da-familia-magdalena-arce-daou-nesta-terca/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

As ações no Centro de Convivência Magdalena Arce Daou estão sob a coordenação da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) e são articuladas com a Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), Secretaria de Estado da Saúde (SUSAM), Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), Secretaria de Estado de Cultura (SEC), e ainda com a Universidade Aberta da Terceira Idade (UnATI) e o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM).

2.7 Estrutura desportiva dos Centros de Convivência

Na tabela 1 consta um resumo da estrutura desportiva dos seis Centros de Convivência que compõem o *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus*, elaborado com base nos Relatórios de Atividades dos Centros:

Tabela 1: Estrutura desportiva dos Centros de Convivência

Centro de Convivência	C.C.F. Padre Pedro Vignola	C.C. do Idoso	C.C.F. Profª. Teonízia Lobo	C.C.F. 31 de Março	C.C.F. André Araújo	C.C.F. Magdalena Arce Daou
Estrutura Desportiva						
Quadra poliesportiva coberta			X	X	X	X
Quadra poliesportiva descoberta	X					X
Quadra de areia	X					X
Campo de futebol (grama ou areia)			X			
Campo de futebol (sintético)	X					X
Piscina coberta	X	X				X
Piscina ao ar livre						X
Pista de caminhada	X		X			X
Pista de skate			X			X
Espaço para dança e ginástica para todos	X	X	X	X	X	X
Espaço para jogos de mesa e tabuleiro	X	X	X			X
Espaço para musculação	X	X				X

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

Para Constantino (1999), os espaços desportivos devem ser divididos de forma que possam condicionar a ação e que elas possam ser avaliadas em função da sua funcionalidade.

Nesse sentido, com base no regime jurídico das instalações desportivas de uso público de Portugal, as instalações dos Centros de Convivência podem ser classificadas como “instalações desportivas de base”, do tipo “recreativas”:

São instalações recreativas as que se destinam a actividades desportivas com carácter informal ou sem sujeição a regras imperativas e permanentes, no âmbito das práticas recreativas, de manutenção e de lazer activo. Consideram-se instalações recreativas, designadamente, as seguintes:

- a) Recintos, pátios, minicampos e espaços elementares destinados a iniciação aos jogos desportivos, aos jogos tradicionais e aos exercícios físicos;
- b) Espaços e percursos permanentes, organizados e concebidos para evolução livre, corridas ou exercícios de manutenção, incluindo o uso de patins ou bicicletas de recreio;
- c) Salas e recintos cobertos, com área de prática de dimensões livres, para actividades de manutenção, lazer, jogos recreativos, jogos de mesa e jogos desportivos não codificados;
- d) As piscinas cobertas ou ao ar livre, de configuração e dimensões livres, para usos recreativos, de lazer e de manutenção (Decreto-lei nº 141/2009, artigo 6º, 1 e 2).

Nos Centros de Convivência, as instalações desportivas estão distribuídas da seguinte forma: todos possuem quadras poliesportivas à disposição dos frequentadores, com exceção do Centro de Convivência do Idoso. Há piscina somente nos três maiores Centros de Convivência (Magdalena Arce Daou, Padre Pedro Vignola e do Idoso). Campo de futebol se faz presente em três Centros (Magdalena Arce Daou, Padre Pedro Vignola e Teonízia Lobo). Equipamentos para musculação estão instalados também em três Centros (Magdalena Arce Daou, Padre Pedro Vignola e do Idoso). Existe pista de caminhada em três Centros (Magdalena Arce Daou, Padre Pedro Vignola e Teonízia Lobo) e pista de skate em dois Centros (Magdalena Arce Daou e Teonízia Lobo). Há espaço nos seis Centros para a prática da dança e ginástica para todos. Também se encontram nos Centros espaço para jogos de mesa e tabuleiro.

Essa estrutura destina-se à prática desportiva e outras atividades físicas, com carácter informal, para manutenção e lazer dos frequentadores.

Para Constantino (1999), as instalações desportivas são indispensáveis ao desenvolvimento do desporto e fundamentais para a realização de práticas desportivas, devendo atender as necessidades da comunidade. Para o autor, as autarquias devem tratar do assunto como uma questão nuclear nas suas intervenções.

A prática desportiva nos Centros de Convivência, além de promover a convivência familiar e comunitária dos indivíduos e grupos de frequentadores, é de grande relevância para a melhoria da qualidade de vida da população.

Cunha (2007) afirma que as instalações desportivas revelam a expressão desportiva de uma comunidade no espaço ou território, de forma institucionalizada e permanente. As instalações desportivas são também um instrumento de política desportiva, na medida em que fazem parte do conjunto de decisões que têm por objetivo desenvolver o desporto. Desenvolver uma política de instalações desportivas significa organizar, por via do desporto, a vida das pessoas e criar condições para que o desporto nela aconteça.

No caso dos Centros de Convivência, as instalações desportivas revelam a importância do desporto de participação para a comunidade, como possibilidade de expressão do prazer lúdico, de inclusão e desenvolvimento interpessoal, por meio de atividades físicas, desportivas e recreativas.

Como se perceberá adiante, essa estrutura desportiva tem impacto na organização das modalidades desportivas que são oferecidas em cada Centro de Convivência, o que influencia na quantidade de pessoas frequentadoras e de atendimentos realizados pela SEJEL, e também repercute na promoção do desporto nos espaços de convivência do Projeto.

2.8 Intersetorialidade nos Centros de Convivência

Umas das características marcantes nos Centros de Convivência do Amazonas é a existência da gestão compartilhada e participativa entre as Secretarias de Estado que neles desenvolvem suas atividades. Nesta gestão, cabe à SEAS a administração dos Centros em regime de cooperação técnica com a SEJEL, SEC, SUSAM e CETAM, conforme dispõe o Decreto Estadual nº 27.342/2007.

Essa característica de intersectorialidade no *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus* está em consonância com o que dispõe a Resolução CNAS nº 109/2009, quando faz a descrição dos objetivos gerais do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos:

Promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos (BRASIL, 2009c, p. 11).

A importância da intersectorialidade é destacada por Junqueira (2004), quando afirma que a intersectorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais.

A intersectorialidade é necessária para evitar que cada política social encaminhe a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais, que também estão buscando a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Por essa razão, a gestão intersectorial se faz necessária dentro das políticas públicas e merece ser tratada de modo rigoroso, uma vez que pressupõe a ação coletiva e a proposta de pactuar conhecimentos, viabilizar ações, interesses, valores e estratégias.

Entretanto, essa articulação política ainda não constitui uma prática comum entre os gestores, como observam Ckagnazaroff e Melo (2006), ao ressaltarem alguns aspectos que determinam essa desintegração entre as políticas públicas:

Tal crítica se refere principalmente ao fato de que esses problemas são considerados de acordo com a especialização dos profissionais responsáveis pelo serviço sem envolvimento de outros setores. Em consequência a intervenção na realidade tende a ser insatisfatória seja em termos da capacidade de resolução seja em termos dos gastos incorridos (CKAGNAZAROFF & MELO, 2006, p. 2).

No campo das políticas públicas do desporto e lazer, a intersetorialidade se delineia como um instrumento na construção de ações de democratização, as quais buscam superar algumas condições históricas vividas no Brasil:

A intersetorialidade é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais, tanto na fase de planejamento quanto nas de execução, monitoramento e avaliação. Essa matricialidade representa o eixo coordenador e organizador dessas políticas, potencializando sua integração, com impacto positivo em seus efeitos. Isso implica planejamento e gestão compartilhada, ou seja, a construção de espaços de convergências de sujeitos que se completam à medida que se articulam esforços para atuar em prol de objetivos comuns (BONALUME, 2011, p. 13-4).

Envolver e relacionar outros campos de ação às políticas de desporto e lazer não é uma tarefa fácil, e um dos motivos dessa dificuldade é que, embora esse seja um assunto de intensas discussões na atualidade, as gestões de políticas de desporto e lazer ainda apresentam falhas nas ações e, em alguns locais, parecem ter encontrado empecilhos em sua consolidação.

Esse parece ser o caso atual das políticas públicas desportivas do Amazonas, pois, em que pese faça parte de uma política pública com premissa na intersetorialidade, não se percebe no *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus* a integração entre os indicadores de avaliação da SEJEL com os indicadores das outras secretarias de estado que também desenvolvem atividades nos Centros.

3 O Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus

As atividades da Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL) atualmente desenvolvidas nos Centros de Convivência resultam do Contrato de Gestão⁴⁷ nº 003/2015, celebrado entre o Governo do Amazonas, por intermédio da SEJEL, e a Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES⁴⁸).

Assinado em 12 de agosto de 2015, o Contrato tem por objeto a execução do *Projeto⁴⁹ de Apoio às Atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*, mediante o estabelecimento de metas, ações e indicadores constantes do Plano de Trabalho. A validade do Contrato de Gestão é de 12 meses, podendo ser prorrogado por interesse das partes, após parecer favorável da SEJEL quanto à avaliação das atividades desenvolvidas pela AADES.

Entre as obrigações da Contratada (AADES), destacam-se: executar o objeto do contrato em parceria com a Contratante; observar os objetivos, indicadores e metas estabelecidos no Plano de Trabalho assim como realizar as ações nele previstas; apresentar trimestralmente à Contratante relatórios de atividades desenvolvidas, com a respectiva prestação de contas dos recursos recebidos; celebrar contratos de prestação de serviços necessários a sua atuação; proceder a contratação e administração de pessoal necessário à execução do projeto, por meio de processo de seleção e sob o regime celetista de contratação.

⁴⁷ Segundo Di Pietro (2002), o Contrato de Gestão é o ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos. Pelo contrato de gestão, a Administração Pública estabelece, em conjunto com os dirigentes da entidade contratada, o programa de trabalho, com a fixação de objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites de despesas, assim como o cronograma da liberação dos recursos financeiros previstos. Também discrimina as obrigações do Poder Público e da organização social.

⁴⁸ Antes da criação da AADES, em 2010, os contratos de gestão do Estado costumavam ser celebrados com Organizações Não-Governamentais e outras organizações da sociedade civil, o que nem sempre resultava em transparência no processo de utilização dos recursos públicos.

⁴⁹ Segundo o PMBOK (2017): Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo.

Entre as obrigações da Contratante (SEJEL), destacam-se: realizar o acompanhamento e avaliação dos relatórios de atividades apresentados pela Contratada; repassar à Contratada os recursos financeiros necessários ao financiamento das atividades do projeto, de acordo com o cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho; apreciar o Relatório Final de Atividades do projeto e emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento do contrato pela Contratada; manifestar-se em parecer sobre a prorrogação do contrato.

Conforme estabelecido no Contrato de Gestão, serão transferidos recursos financeiros da dotação orçamentária da Contratante para a Contratada, de acordo com o cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho. Para a execução do objeto contratado foi previsto o total de R\$ 7.025.590,92 (sete milhões, vinte e cinco mil, quinhentos e noventa reais e noventa e dois centavos), devendo metade deste valor ser empenhado ainda no exercício financeiro de 2015 e o restante no exercício do ano seguinte.

Decorridos cinco meses da assinatura do Contrato de Gestão, tiveram início os procedimentos para a execução do projeto, que inicialmente se deu pelo processo de seleção de pessoal, através do Edital nº 025/2016/AADES, de 06 de janeiro de 2016. Homologado o resultado da seleção, iniciou-se a contratação e o treinamento da equipe. Em abril de 2016, começaram as atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus.

Seis Centros foram beneficiados com atividades pela SEJEL: Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola; Centro de Convivência do Idoso (Manaus); Centro de Convivência da Família Profª. Teonízia Lobo de Carvalho; Centro de Convivência da Família 31 de Março, Centro de Convivência da Família André Araújo, Centro de Convivência da Família Magdalena Arce Daou. Não foram contemplados o Centro de Convivência da Família Maria Miranda de Leão nem o Centro de Convivência do Idoso (Iranduba). Não foi encontrado nos documentos analisados motivo para a não inclusão dessas unidades no projeto.

A execução das atividades nos Centros segue as disposições previstas no Plano de Trabalho do Projeto, que é parte integrante do Contrato de Gestão. O quadro-síntese do Plano de Trabalho está descrito a seguir:

Quadro 13: Síntese do Plano de Trabalho do Projeto

I. Proponente	Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social – AADES.
II. Objeto do Projeto	Apoiar ações que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das famílias, idosos, pessoas com deficiência e demais segmentos, promovendo a integração dos beneficiários do projeto entre si, juntamente com seus familiares e a comunidade em geral, por meio de atividades desportivas, socioeducativas, culturais e de atendimentos de reabilitação fisioterápica.
III. Justificativa	Proteção social, defesa da cidadania e melhoria da qualidade de vida dos frequentadores dos Centros de Convivência, sobretudo aos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.
IV. Responsável Técnico do Projeto	Gerente; Coordenadores; Supervisores.
V. Abrangência do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades beneficiadas: Centro de Convivência Padre Pedro Vignola; Centro de Convivência do Idoso (Manaus); Centro de Convivência Prof^a. Teonízia Lobo de Carvalho; Centro de Convivência 31 de Março, Centro de Convivência André Araújo, Centro de Convivência Magdalena Arce Daou. • Empregos gerados: 24 empregos gerados por tempo indeterminado; 93 empregos gerados por tempo determinado; e 80 oportunidades de estágio.
VI. Instituições Parceiras	AADES, SEJEL, SEAS, SEC, SUSAM, CETAM, UNATI.
VII. Planejamento das Ações	<ul style="list-style-type: none"> • As atividades desportivas e de lazer serão ofertadas pela SEJEL e acompanhadas pelos coordenadores do projeto; • Serão programados eventos de caráter coletivo, tais como: eventos recreativos, desportivos e socioculturais; • A equipe técnica do projeto realizará oficinas e palestras nos centros, segundo características e necessidades identificadas na comunidade; • Serão realizadas triagens médicas para adultos e idosos, bem como avaliações fisioterápicas, exames antropométricos e acompanhamento psicossocial;
VIII. Metodologia e Abordagem	As ações que serão desenvolvidas contemplam a interação social de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, que participarão diariamente das atividades programadas pela equipe técnica multidisciplinar do projeto, com atendimentos nos três turnos, buscando estabelecer uma opção de desporto e lazer individual e em comunidade, promovendo proteção social, especialmente aos que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social. As ações para os idosos prezarão pela ação preventiva ao isolamento social e redução da ansiedade e estresse, atuando em conjunto com os familiares para garantir a saúde física e mental e fortalecer os laços de relacionamentos em comunidade e pessoais. As atividades serão monitoradas e avaliadas pelos responsáveis técnicos do projeto, que elaborarão relatórios mensais de atividades. O projeto atuará articuladamente com entidades governamentais e não governamentais, visando a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento da cidadania.
IX. Período de Execução	12 meses, admitindo-se prorrogação.
X. Meta	Atender 367.000 comunitários em seis Centros de Convivência.
XI. Cronograma de Execução das Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Fase de Iniciação e Planejamento (1º e 2º mês) – Tratativas entre as partes interessadas do projeto / Desenvolvimento do Escopo do Projeto. • Fase de Execução (2º ao 12º mês) – Seleção, contratação e treinamento da equipe; aquisição de bens/serviços; execução das atividades nos Centros. • Fase de Monitoramento e Controle (1º ao 12º mês) – Monitoramento e Controle do escopo do projeto e das atividades executadas nos Centros de Convivência. • Fase de Encerramento (1º ao 12º mês) – Encerramento das atividades.
XII. Plano de Aplicação dos Recursos	Discriminação das despesas do projeto: pessoal e proventos; encargos sociais; benefícios sociais; provisões; material de consumo; material permanente; serviços de terceiros; reserva de contingência; totalizando R\$ 7.025.590,92.

Fonte: Compilado do Plano de Trabalho do Projeto (AMAZONAS, 2015f).

Importa salientar que a elaboração do Plano de Trabalho é uma obrigatoriedade a ser cumprida pela Administração Pública para a celebração do contrato de gestão. No plano estão estabelecidos os objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites de despesas, assim como o cronograma da liberação dos recursos financeiros previstos. É a adequada definição do plano de trabalho, portanto, que irá legitimar as condutas dos contratantes e permitir a realização de controle pelo órgão/entidade concedente de recursos e pelos demais órgãos de controle interno e externo.

De acordo com o Plano de Trabalho (quadro 13), a equipe do *Projeto de Apoio às Atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus* é composta por:

Profissionais de gestão: 1 gerente, 8 coordenadores e 15 supervisores, responsáveis pela gestão das atividades do projeto;

Profissionais técnicos: 31 profissionais de educação física, 18 fisioterapeutas e 18 técnicos de enfermagem, responsáveis pelas atividades fins da SEJEL nos Centros;

Profissionais administrativos: 23 assistentes administrativos e 3 técnicos de manutenção, responsáveis pelo apoio administrativo às atividades do projeto.

Essa é a equipe da SEJEL distribuída nos seis Centros de Convivência, responsável por realizar os atendimentos à população, de acordo com a programação de atividades desportivas e de lazer oferecida pela Secretaria em cada Centro.

A meta prevista no Plano de Trabalho é atender 367.000 comunitários em seis Centros de Convivência, durante 12 meses de execução do projeto, o que corresponde a uma média de mais de 30.000 comunitários atendidos por mês. Importa lembrar que esse quantitativo é uma meta da SEJEL e que também há nos Centros as atividades da Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Cultura, Secretaria da Saúde e do Centro de Educação Tecnológica do Amazonas, cada qual com suas próprias metas.

O objetivo da SEJEL nos Centros é realizar ações que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das famílias, idosos, pessoas com deficiência e demais segmentos, promovendo a integração dos beneficiários do projeto entre

si, juntamente com seus familiares e a comunidade em geral, por meio de atividades desportivas e de lazer.

Pelo escopo do projeto, fica claro que o desporto de participação, com foco na inclusão social, caracteriza a ação da SEJEL nos Centros. Não se pode esquecer que as políticas públicas desportivas integram a Política de Assistência Social, Promoção Social, Cultura, Esporte e Lazer do Estado, da qual faz parte o *Projeto de Apoio às Atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*.

Vale ressaltar que, segundo dados censitários apresentados em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado do Amazonas apresentava um total de 648.694 habitantes em situação de extrema pobreza, sendo que a capital, Manaus, concentrava aproximadamente 17,26% destes habitantes, o que corresponde, a cerca de, 111.987 pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Em 2017, em pesquisa realizada também pelo IBGE, o Amazonas era o segundo na relação dos estados com níveis de pobreza mais elevados do país.

Nesse cenário de desigualdade e exclusão social, faz-se necessária a elaboração de políticas públicas integradas e articuladas entre diversas esferas governamentais, a exemplo do Projeto Galera Nota 10 e o *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência*, a fim de atender a demanda da população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de serviços que promovam a prática de atividades desportivas e de lazer, socioeducativas, culturais e de assistência social, considerando os direitos à proteção social e a defesa da cidadania, e, ainda, a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A prática de atividades desportivas nos Centros de Convivência também está em consonância com a Política Nacional do Esporte (2005), a qual encara o desporto como uma questão de Estado e a atividade física como algo que deve estar no dia a dia das pessoas. Sua presença nos Centros materializa o direito fundamental de todo cidadão ao desporto. Ademais, a execução das demais atividades nos Centros visa favorecer os direitos de cidadania, ampliando a rede de ações de políticas públicas voltadas à população.

3.1 Análise dos indicadores de desempenho do Projeto

Segundo Antico e Jannuzzi (2006), o interesse crescente pelo uso de indicadores nas atividades ligadas à gestão de políticas públicas deve-se, em grande parte, às mudanças institucionais realizadas nos últimos vinte anos na Administração Pública, sobretudo as relacionadas à consolidação da sistemática do planejamento plurianual, ao aprimoramento dos controles administrativos dos órgãos executivos e ao aprimoramento do controle social do Estado brasileiro.

A transição recente em nível mundial de uma administração pública de tipo burocrática, centrada em meios e procedimentos para uma administração gerencial voltada para os resultados junto aos cidadãos, não pode prescindir do desenvolvimento de instrumentos voltados para conhecer e gerir as mudanças necessárias de forma efetiva, eficaz e eficiente. Nesse sentido, vêm ganhando importância o desenvolvimento de metodologias de planejamento, gerenciamento e avaliação, dotadas de meios para se aferir o desempenho e os resultados obtidos pela ação de governo. Para tanto, o uso de indicadores se faz necessário nas diversas etapas dos ciclos de planejamento e gestão, de maneira a melhor caracterizar e dimensionar as situações problemáticas e demandas sociais, tanto para a construção de um plano constituído de programas efetivos para alcance de seus objetivos, quanto para permitir o monitoramento e avaliação periódica dos resultados obtidos pelas intervenções (BRASIL, 2007).

O governo federal ao estabelecer que, a partir do PPA 2000-2003 toda a ação destinada a proporcionar bem ou serviço para atendimento a demandas da sociedade fosse estruturada em Programas, condicionou que os mesmos fossem constituídos de indicadores destinados a quantificar a situação que se pretendia modificar. O modelo de planejamento federal tem na construção e utilização de indicadores, portanto, um de seus aspectos constitutivos fundamentais, na medida em que busca integrar por meio dos programas do PPA o planejamento, o orçamento e o gerenciamento, de maneira a orientar as decisões dos agentes públicos para o alcance dos objetivos da ação governamental.

O sucesso da implementação de políticas públicas está diretamente relacionado à capacidade de gestão do Estado, às estratégias escolhidas em termos de desenho e formas de financiamento, à disponibilidade orçamentária e financeira e ao apoio político para essas políticas. Todavia, a realidade pode se alterar muito rapidamente e, para que de fato seja possível alcançar resultados consistentes, será necessário um acompanhamento sistemático dos aspectos da realidade que se deseja alterar, considerando os vários interesses existentes na sociedade. Indicadores são instrumentos por meio dos quais se pode realizar esse acompanhamento de forma eficaz, desde que se saiba o caminho para fazê-lo (BRASIL, 2018a).

De acordo com o Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Amazonas, indicador é um *elemento informacional de síntese que representa, de forma quantitativa, um processo, constituindo-se em um parâmetro para medir a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, é um elemento capaz de medir a evolução do problema* (AMAZONAS, 2015e, p.16).

A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento de seus objetivos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa. O indicador deve ser coerente com o objetivo do programa, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno, para permitir a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa.

As informações obtidas com indicadores têm várias aplicações. Dentre as mais importantes estão aquelas que permitem subsidiar a tomada de decisões, propiciar acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e seus respectivos programas, além de criar situações de aprendizagem organizacional. Para isso, os indicadores não podem estar dissociados da realidade de onde essas informações são extraídas. Ao mesmo tempo, as fontes de dados e informações estatísticas associadas ao indicador devem ser confiáveis, bem como as principais tecnologias para sua utilização devem estar disponíveis como parte de um processo que é diferente para cada programa ou política.

Nesta pesquisa, foram analisados os indicadores físicos existentes no cronograma de execução das metas do Plano de Trabalho do *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência*, e sua relação com a promoção do desporto nos Centros. O indicador físico refere-se à qualificação e quantificação física do produto de cada meta, etapa ou fase, conforme o quadro:

Quadro 14: Indicadores físicos do *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus*.

Fase	Meta	Indicador físico		Previsão de execução: início / término
		Unidade de medida	Quantidade	
Fase de iniciação	Tratativas entre as partes interessadas do projeto	Reunião Técnica	01	1º mês / 2º mês
Fase de planejamento	Desenvolvimento do Escopo do Projeto	Escopo do Projeto Elaborado	01	1º mês / 2º mês
Fase de execução	Composição das equipes do projeto	Contratos de trabalho	117	2º mês / 2º mês
	Capacitação das equipes do projeto	Atividades de Integração	01	3º mês / 3º mês
	Selecionar estagiários para compor a equipe do projeto	Estagiários admitidos	80	2º mês / 2º mês
	Atividades executadas nos Centros de Convivência	Calendário de Atividades elaborado	01	3º mês / 3º mês
		Pessoas matriculadas	367.000	3º mês / 3º mês
		Pessoas avaliadas e aptas	250.000	3º mês / 3º mês
	Atividades desportivas, de lazer, culturais, exames antropométricos, acompanhamento psicossocial e atendimentos de fisioterapia.	Modalidades oferecidas	50	3º mês / 12º mês
	Cursos de qualificação profissional, inclusão digital, idiomas;	Cursos oferecidos	150	3º mês / 12º mês
	Acompanhamento das atividades nos Centros	Pessoas frequentadoras	367.000	3º mês / 12º mês
	Licitações	Licitações Executadas	-	3º mês / 12º mês
Fase de monitoramento e controle	Transparência nas atividades desenvolvidas	Relatório de acompanhamento	4	3º mês / 12º mês
	Gerenciamento de Mudanças			
	Gerenciamento do Escopo			
	Gerenciamento das Informações para AADES	Relatórios mensais consolidados	12	1º mês / 12º mês
Fase de encerramento	Encerramento das atividades do projeto	Análise de resultados e impactos	4	1º mês / 12º mês
		Projeto finalizado	1	1º mês / 12º mês

Fonte: Compilado do Plano de Trabalho do Projeto (AMAZONAS, 2015f).

Os documentos que permitiram a análise dos indicadores físicos do Projeto foram os relatórios mensais consolidados e os relatórios trimestrais. O período de análise dos relatórios compreendeu os anos de 2016 e 2017. Conforme mencionado anteriormente, o Contrato de Gestão⁵⁰ que tem por objeto a execução do *Projeto de Apoio às Atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus* foi assinado em agosto de 2015 e as atividades nos Centros só iniciaram em abril de 2016.

Os relatórios mensais consolidados são elaborados pela equipe de gestão da SEJEL nos Centros e enviados à AADES para avaliação e monitoria da execução do projeto, e apresentam os resultados mensais sobre os seguintes indicadores: profissionais contratados; atividades de integração; estagiários admitidos; calendário de atividades elaborado; pessoas matriculadas; pessoas avaliadas e aptas; modalidades oferecidas; cursos oferecidos; pessoas frequentadoras; licitações executadas; encerramento das atividades do projeto.

Os relatórios trimestrais compõem a prestação de contas do projeto e incluem a análise dos resultados e impactos das atividades nos Centros. São elaborados pela Gerência de Planejamento da AADES e, após consolidados, enviados para o Secretário de Esporte do Estado do Amazonas.

Os indicadores dos relatórios mensais consolidados dizem respeito às metas previstas na fase de execução do projeto (quadro 14) e serão analisados a seguir.

Importa ressaltar desde já que a meta do projeto é atender 367.000 comunitários em seis Centros de Convivência. Os indicadores que serão analisados são um desdobramento dessa meta principal.

⁵⁰ Em agosto de 2016 foi prorrogado o Contrato de Gestão, mediante a assinatura de termo aditivo entre SEJEL e AADES, garantindo a execução do objeto contratual por mais 24 meses.

3.1.1 Profissionais contratados

Esse indicador relaciona-se à meta “composição das equipes do projeto”, que para ser concretizada demanda as seguintes ações: realização de processo seletivo e a celebração de 117 contratos de trabalho em Regime Celetista.

Pela análise dos relatórios, verificou-se que o processo seletivo foi iniciado em janeiro de 2016 e concluído com a homologação em março de 2016. Em abril de 2016 iniciou o procedimento de contratação de pessoal. Ao todo deveriam ser contratados 117 profissionais, sendo: 1 gerente, 8 coordenadores, 15 supervisores, 31 profissionais de educação física, 18 fisioterapeutas, 18 técnicos de enfermagem, 23 assistentes administrativos e 3 técnicos de manutenção.

Durante o período analisado (2016-2017), não se alcançou a totalidade de 117 profissionais contratados. O projeto iniciou em abril de 2016 com 97 profissionais contratados e ao final de 2017 contava com 107 profissionais, o equivalente a quase 92% da meta. As principais razões para o não atingimento integral da meta foram: atraso e/ou inconsistência na documentação apresentada pelos aprovados no processo seletivo, retardando a contratação; substituição de profissionais contratados; atraso no repasse dos recursos financeiros para a AADES.

As práticas desportivas, nos seis Centros de Convivência, são realizadas de segunda a sexta-feira, nos turnos da manhã, tarde e noite. Considerando que o Plano de Trabalho prevê a contratação de 31 profissionais de Educação Física, não seria incorreto afirmar que haveria 5 profissionais por Centro. Obviamente, não se está afirmando que assim o é, pois a distribuição de professores leva em consideração a capacidade de atendimento e a quantidade de modalidades desportivas oferecidas em cada Centro. O raciocínio apresentado apenas pretende reforçar que a não-contratação da quantidade total de profissionais, em conformidade com o Plano de Trabalho, tem impacto direto na execução da programação de atividades elaborada pela SEJEL nos Centros.

Pensando na principal meta a ser atingida – atender 367.000 comunitários em 12 meses – e também na promoção do desporto nos Centros, poderia haver uma maior quantidade de profissionais de Educação Física no projeto.

3.1.2 Atividades de integração

Relaciona-se à meta “capacitação das equipes do projeto”, que prevê a realização de apenas uma capacitação dos membros do projeto, que foi realizada no período de admissão dos profissionais, em abril de 2016.

Dada a importância da capacitação dos profissionais para aprimorar as práticas e, conseqüentemente, a prestação do serviço público, poder-se-ia aumentar a quantidade obrigatória de atividades de integração, de forma a estabelecer um processo de formação continuada ao longo da execução do projeto.

Resguardada a devida proporção, um exemplo a ser observado é o do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte. O PELC, na sua essência, além de proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer a todas as faixas etárias, estimula a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomenta a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direitos de todos. O exercício da cidadania por meio do esporte e do lazer é uma busca constante nesse programa.

A formação é elemento central da proposta do PELC, pois configura uma ferramenta pedagógica imprescindível para o seu desenvolvimento. Uma das iniciativas fundamentais do programa é a formação continuada de gestores, agentes sociais de lazer e esporte, lideranças comunitárias, legisladores e demais parceiros atuantes na esfera pública, com vistas à formação e à implementação de políticas locais. Para garanti-la, o Ministério do Esporte, atualmente em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, realiza o processo de formação por meio de uma rede de formadores e articuladores regionais. Ao longo dos anos, o Ministério do Esporte vem qualificando e ampliando as possibilidades de formação, sendo elas na modalidade presencial e ensino à distância (EaD).

Nesse sentido, o Governo do Estado, por intermédio da SEJEL, poderia estabelecer parcerias com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e a Universidade Estadual do Amazonas (UEA) para proporcionar formação adequada aos gestores de programas e projetos desportivos estaduais.

3.1.3 Estagiários admitidos

O indicador refere-se à meta “selecionar estagiários para compor a equipe do projeto”. Para o cumprimento da meta é necessária a admissão de 80 estagiários para o projeto por tempo determinado.

Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de ensino superior e da educação básica. Visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.

Segundo Bernardi *et al.* (2008), os cursos precisam propiciar aos acadêmicos experiências profissionais que os coloquem frente ao contexto com o qual irão trabalhar futuramente. São situações em que o acadêmico resgata e/ou trás à tona suas experiências com o curso, adquiridas através das diferentes disciplinas oferecidas, para embasar e oferecer subsídios para a sua atuação profissional.

Nos Centros de Convivência, os estagiários têm a função de auxiliar os profissionais das atividades fins do projeto, especialmente às relacionadas às práticas desportivas para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência. É uma oportunidade valiosa de vislumbrar as possibilidades de atuação profissional e de aprendizado na prática, sob a supervisão dos profissionais dos Centros e do professor da instituição de ensino superior responsável pelo acompanhamento do estágio.

Em que pese a importância do estágio para a formação do acadêmico e para promoção do desporto nos Centros de Convivência, a meta de 80 estagiários prevista no Plano de Trabalho não foi atingida. Constatou-se que no período da análise documental (2016-2017) nenhum estagiário foi contratado para o projeto. O motivo alegado para o não cumprimento da meta foi a ausência de recursos financeiros.

Conforme estabelecido no Contrato de Gestão, os recursos financeiros seriam transferidos da dotação orçamentária da Contratante para a Contratada,

de acordo com o cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho. Para a execução do objeto contratado fora previsto o total de R\$ 7.025.590,92 (sete milhões, vinte e cinco mil, quinhentos e noventa reais e noventa e dois centavos), devendo metade deste valor ser empenhado no exercício financeiro de 2015 e o restante no exercício do ano seguinte.

No entanto, no ano de 2015 houve significativa diminuição da capacidade de investimento do poder público, implicando na redução do número de ações desenvolvidas pela SEJEL, resultado do panorama econômico adverso que vinha assolando o Estado desde 2012. Essa situação fez com que o cronograma de desembolso inicialmente previsto não fosse executado e as notas de empenho de 2015 não fossem pagas, razão pela qual as atividades nos Centros apenas iniciaram em 2016.

Diante da instabilidade econômica enfrentada pelo governo, que poderia inviabilizar a execução do projeto, a contratação de pessoal no ano de 2016 ateu-se aos profissionais de gestão, técnicos e administrativos, ficando a admissão de estagiários postergada.

3.1.4 Calendário de atividades

Esse indicador está relacionado à meta “atividades executadas nos Centros de Convivência”, a qual foi 100% cumprida com a divulgação das atividades e calendário de eventos, elaborado pela coordenação dos Centros em conjunto com a SEJEL. As modalidades desportivas e demais práticas físicas, fisioterápicas e de enfermagem, os dias de atividades, horários, número de vagas e demais informações sobre a programação de atividades da SEJEL nos Centros são divulgados no calendário de atividades.

Conforme Pires (2007, p. 253), o planejamento é um “processo através do qual os gestores olham para o futuro, determinam objectivos e metas e assumem os riscos necessários à escolha das diferentes alternativas de acção, em função dos recursos que têm disponíveis”. No Caso dos Centros de Convivência, os calendários de atividades são fundamentais para a organização dos meios disponíveis (profissionais contratados, materiais disponíveis, modalidades oferecidas) para se alcançar a meta do projeto.

3.1.5 Pessoas matriculadas

Esse indicador também diz respeito à meta “atividades executadas nos Centros de Convivência” e prevê a quantidade de 367.000 pessoas matriculadas nos 12 meses de execução do projeto.

O período formal de inscrição nos Centros usualmente ocorre em meados de janeiro e durante fevereiro, mês subsequente ao recesso das férias escolares. Em 2016, as matrículas tiveram início no mês de abril, mesmo mês do início das atividades nos Centros, e em 2017 ocorreram em fevereiro, logo após o referido recesso. Nada obsta a realização de matrículas em meses posteriores aos já mencionados, desde que haja vagas disponíveis.

Da análise dos relatórios extraiu-se as seguintes informações: houve 12.692 pessoas matriculadas no ano de 2016 (abril a dezembro de 2016) e 11.833 pessoas matriculadas no ano de 2017 (fevereiro a dezembro de 2017), conforme descrito nos Apêndices A e B.

Pelo exposto, percebe-se que o número de pessoas matriculadas tanto em 2016 como em 2017 corresponde a menos de 5% da meta de 367.000 matrículas. Mesmo somados os anos, não se alcança 10% da meta.

Como esse resultado apresenta-se muito discrepante em relação ao estipulado no indicador, podem-se deduzir algumas situações: a) o número de matrículas realizadas realmente ficou muito aquém do número de vagas oferecidas nos Centros, o que demandaria uma enérgica intervenção por parte dos gestores do projeto para identificar as causas e propor soluções; b) a meta está superestimada uma vez que não corresponde à capacidade real de vagas nos Centros; c) a meta dos anos de 2016 e 2017 pode ter sido equivocadamente estimada com base no número de atendimentos e não no número de pessoas efetivamente matriculadas em anos anteriores, causando essa grande distorção; d) os relatórios apresentam erros em relação ao cômputo e/ou descrição do total de pessoas matriculadas nos anos de 2016 e 2017; e) outros motivos. Por ora, cabem apenas ilações, visto que a resposta para essa discrepância não foi encontrada nos documentos analisados. Também não foi possível ter acesso ao Plano de Trabalho e aos relatórios de atividades de anos anteriores a 2015 para fazer comparações e dirimir as dúvidas.

3.1.6 Pessoas avaliadas e aptas

Esse indicador também compõe a meta “atividades executadas nos Centros de Convivência”, a qual estipula a quantidade de 250.000 pessoas avaliadas e aptas.

Considerando que a prática de atividades físicas tem relação direta com a saúde e a qualidade de vida, a presença de um indicador que mensura a quantidade de pessoas avaliadas e aptas é algo extremamente positivo em um projeto de promoção do desporto. Traz um aspecto qualitativo ao projeto.

De acordo com o Conselho Federal de Educação Física – CONFEF (2012), a avaliação física é um procedimento essencial do trabalho do Profissional de Educação Física e objetiva reunir elementos para fundamentar a sua decisão sobre o método, tipo de exercício e demais procedimentos a serem adotados para prescrição de exercício físico e desportivo.

Fundamentado nas diretrizes do Colégio Americano de Medicina Esportiva (ACSM, 2010) e no livro “Recomendações sobre condutas e procedimentos do Profissional de Educação Física na atenção básica à saúde”, elaborado pelo Conselho, o CONFEF emitiu a Nota Técnica nº 002/2012 sobre a avaliação física em programas de exercícios físicos e desportivos, na perspectiva de informar, orientar e padronizar condutas e procedimentos do Profissional de Educação Física no uso da avaliação física como elemento principal para prescrição de exercícios físicos e desportivos.

O CONFEF reconhece que determinações legais exigindo atestado médico como condição imprescindível para a prática de atividades físicas não garantem a segurança pretendida para o beneficiário e não eximem o Profissional de Educação Física das suas responsabilidades quando da prescrição e orientação do exercício físico e esportivo. Reconhece ainda que o tipo e a intensidade do exercício físico, a frequência e a duração da sessão devem ser prescritos pelo Profissional de Educação Física e adaptados às condições do beneficiário/grupo, considerando não somente o seu estado de saúde, risco ou doença, mas também as suas capacidades físicas, limitações individuais, objetivos pessoais e preferências, de modo a otimizar os benefícios e a adesão à prática regular em programas de atividades físicas e desportivas.

A avaliação física é um procedimento essencial do trabalho do Profissional de Educação Física e objetiva reunir elementos para fundamentar a sua decisão sobre o método, tipo de exercício e demais procedimentos a serem adotados para prescrição de exercício físico e desportivo. Ela deve ser ampla e sistemática, e de acordo com os objetivos e as características do beneficiário, pode ser composta por anamnese completa, análise dos fatores de risco para coronariopatia, classificação de risco, verificação dos principais sintomas ou sinais sugestivos de doença cardiovascular e pulmonar, medidas antropométricas, testes neuromotores, avaliação metabólica, avaliação cardiorrespiratória e avaliação postural.

Pelo que se constatou no Plano de Trabalho e Relatórios de Atividades, a ação específica para atingir a meta prevista neste indicador é a realização de avaliação física/antropométrica pelo profissional de educação física, após a triagem médica, bem como avaliações fisioterápicas, sob a responsabilidade do fisioterapeuta. Para serem consideradas aptas à prática desportiva, as pessoas devem estar de posse do atestado médico e terem feito a avaliação física, sendo este da alçada da Secretaria de Saúde. Assim, é necessária a integração de profissionais da SUSAM e SEJEL para o cumprimento desta meta.

Conforme levantamento de dados, houve 11.652 pessoas avaliadas e aptas no ano de 2016 (abril a dezembro de 2016) e 11.883 no ano de 2017 (fevereiro a dezembro de 2017). Esse quantitativo é muito abaixo da meta de 250.000 pessoas avaliadas e aptas. Sobre esse resultado, valem as considerações feitas no indicador sobre pessoas matriculadas, mormente em relação à possibilidade de a meta estar superdimensionada.

É interessante notar também que a quantidade de pessoas avaliadas e aptas proposta neste indicador (250.000) é significativamente menor que a quantidade estipulada no indicador “pessoas matriculadas” (367.000). Era de se esperar que esses indicadores tivessem números iguais, pois é suposto acreditar que quem se matricula, quer fazer atividades físicas, e só poderá fazer atividades físicas quem for avaliado e estiver apto.

Menos pessoas avaliadas e aptas significa menos pessoas fazendo atividades físicas, o que impactará em outros indicadores do projeto. Logo, espera-se que os profissionais avaliem todas as pessoas matriculadas, para que

os números dos dois indicadores sejam iguais e não exerçam qualquer influência em relação ao número de pessoas frequentadoras dos Centros. Vale ressaltar que somente com os documentos analisados não foi possível perceber as razões para tais indicadores terem sido determinados com números tão diferentes, mesmo porque no levantamento de dados feito a partir dos relatórios dos Centros de Convivência, foram encontrados resultados semelhantes em relação aos indicadores “pessoas avaliadas e aptas” e “pessoas matriculadas”.

3.1.7 Modalidades oferecidas

O indicador “modalidades oferecidas” relaciona-se à meta “atividades esportivas, de lazer, culturais, exames antropométricos, acompanhamento psicossocial e atendimentos de fisioterapia”.

Pela relação com o objetivo desta investigação – identificar os Centros de Convivência como fator de promoção do desporto no Amazonas –, as atividades oferecidas nos Centros de Convivência foram organizadas nas tabelas 2 e 3, em dois tipos: modalidades desportivas e não-desportivas.

Tabela 2: Modalidades desportivas oferecidas em 2016-2017

Centro de Convivência	C.C.F. Padre Pedro Vignola	C.C. do Idoso	C.C.F. Profª. Teonízia Lobo	C.C.F. 31 de Março	C.C.F. André Araújo	C.C.F. Magdalena Arce Daou
Modalidades desportivas						
Basquete				X		
Boxe						X
Capoeira					X	X
Dominó	X	X				X
Futebol			X			X
Futsal	X		X	X	X	X
Handebol						X
Ginástica para todos	X	X	X	X	X	X
Jiu-Jitsu	X		X	X		X
Judô						X
Karatê						X
kung Fu						X
Natação	X					X
Práticas desportivas diversificadas					X	
Qwan Ki Do						X

Sinuca	X	X				
Skate			X			X
Taekwondo	X					X
Tai Chi Chuan						X
Tênis de Mesa	X	X	X			
Vôlei	X		X	X	X	X
Xadrez / Damas / Cartas	X	X				

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

Tabela 3: Modalidades não-desportivas oferecidas em 2016-2017

Centro de Convivência Modalidades não- desportivas	C.C.F. Padre Pedro Vignola	C.C. do Idoso	C.C.F. Profª. Teonízia Lobo	C.C.F. 31 de Março	C.C.F. André Araújo	C.C.F. Magdalena Arce Daou
Alongamento		X			X	X
Caminhada orientada	X		X			X
Dança circular sagrada		X				
Dança de salão					X	
Enfermagem	X	X	X	X	X	X
Fisioterapia	X	X	X	X		X
Hidroginástica	X	X				X
Musculação	X					X
Pilates		X		X		X
Ritmos						X
Treino funcional / Treino em circuito	X	X	X	X	X	X
Zumba	X		X			X
Atendimentos diversos	X		X	X	X	X

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

Para o enquadramento das atividades desenvolvidas nos Centros de Convivência como modalidade desportiva⁵¹, foram utilizados dois critérios principais: um social e outro institucional.

Pelo critério social, modalidade desportiva é um fenômeno sociocultural que envolve a prática voluntária da atividade predominantemente física e competitiva com finalidade recreativa ou profissional, ou predominantemente física e não competitiva com finalidade de lazer, contribuindo para a formação, desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento físico, intelectual e psíquico dos seus

⁵¹ A compreensão de modalidade desportiva aqui adotada teve como base a definição disponível em <<https://modalidadesconcelho.blogs.sapo.pt/2308.html>>. Acesso em: 04 set. 2018.

praticantes e espectadores. Além disso, também é uma forma de criar uma identidade desportiva para uma inclusão social.

Pelo critério institucional, modalidade desportiva é uma atividade física sujeita a determinados regulamentos e que geralmente visa a competição entre praticantes. Para ser considerada modalidade desportiva tem de haver envolvimento de habilidades e capacidades motoras e intelectuais, regras instituídas por uma confederação regente e competitividade entre opositos. Algumas delas não requerem realizar esforço físico, caso em que é mais importante o intelecto, a destreza e a concentração do que o exercício físico.

As modalidades desportivas da tabela 2 são as que conjugam os dois critérios e incluem modalidades olímpicas e não-olímpicas. Optou-se por incluir as “práticas desportivas diversificadas” nas modalidades desportivas, mesmo sem a especificação de quais desportos estão incluídos nestas práticas que são ofertadas em turmas regulares em um dos Centros. Optou-se, ainda, por não incluir a dança de salão como modalidade desportiva, pois nos Centros a dança de salão é uma atividade física que está mais próxima das manifestações artísticas que das danças desportivas. As atividades que não se enquadraram nos dois critérios foram consideradas como modalidades não-desportivas.

Faz-se necessário também distinguir as atividades regulares das atividades livres, por ser essa a nomenclatura adotada pela SEJEL nos relatórios de atividades dos Centros de Convivência.

As atividades regulares podem ser desportivas e não-desportivas, e são todas aquelas sujeitas a matrículas, disponibilizadas em turmas com dia e horário permanentes na programação dos Centros e com controle nominal de frequência nas aulas. Como consequência, mais de três ausências injustificadas no mês resulta na perda da vaga pelo frequentador. As atividades regulares ocorrem de segunda a sexta-feira nos Centros e são oferecidas de 2 a 3 vezes por semana. As aulas têm duração de 1 hora. As primeiras atividades do dia são oferecidas às 7 horas da manhã e as últimas encerram-se às 22 horas.

As atividades livres, que também podem ser desportivas e não-desportivas, são todas aquelas em que é realizado o atendimento aos usuários ou a supervisão da atividade, mas não existe a necessidade de criar número de matrícula, obrigatoriedade de participação nem há controle de frequência (mas

há registro do número total de pessoas atendidas na atividade). É o caso dos eventos desportivos, das aulas temáticas realizadas em datas comemorativas, das concessões de espaço para a comunidade, palestras de orientação, entre outras. Quando uma atividade livre não pôde ser identificada como desportiva ou não-desportiva no relatório de atividades dos Centros, ela foi incluída na tabela 3 como “atendimentos diversos”.

Um traço marcante das atividades da SEJEL nos Centros de Convivência é a parceria com a comunidade. Várias atividades são praticadas por meio de concessão do espaço desportivo à comunidade, em dias e horários determinados, sob a supervisão dos profissionais da SEJEL. Essa característica faz com que seja criado um vínculo de pertencimento da população com os Centros, aumentando a aderência de praticantes de atividades físicas nestes locais e fazendo dos Centros um espaço verdadeiramente público. No Centro de Convivência 31 de março, por exemplo, a quadra é utilizada em determinados horários por escolas públicas, para aulas de educação física e outras atividades, numa interessante integração dos espaços públicos do bairro. Em outros Centros, como no Magdalena Arce Daou, Padre Pedro Vignola, Teonízia Lobo e André Araújo, as quadras poliesportivas, após às 20 horas, costumam ser utilizadas para a prática do futsal pela comunidade, por meio de concessão.

Conforme Andrade e Baptista (2015), na perspectiva das Ciências Sociais, os espaços públicos interessam na medida em que são palco de interações sociais públicas, ou seja, são abertos a todos e possibilitam interações com desconhecidos. De fato, é nos espaços públicos que a vida de uma cidade ganha visibilidade assim como as políticas públicas nela desenvolvidas.

Nos Centros, os espaços de convivência oportunizam interações sociais por meio de práticas desportivas oferecidas pela SEJEL, de concessões de uso à comunidade e de realização de eventos, possibilitando a percepção sobre a dinâmica desportiva e a forma de apropriação desses locais pela população. Pela análise documental realizada, constata-se que a oferta de modalidades desportivas é feita de acordo com a infraestrutura disponível em cada Centro de Convivência (ver tabela 1), isto é, consoante a forma como foi disposto o espaço público por meio de instalações desportivas.

Para Cunha (2007), as instalações desportivas são locais específicos para a prática de exercício físico, assumem um lugar próprio na sua sociedade, quer na utilidade que proporcionam à população de um determinado local, quer da implementação da sua estrutura física num território. Essas instalações são responsáveis por identificar dentro do espaço urbano, os locais destinados à prática desportiva e as atividades desportivas que se desenvolvem naquele território. A função dessas instalações é oferecer de forma continuada a possibilidade de uma prática desportiva.

Ainda segundo Cunha (2007), as instalações desportivas revelam a expressão desportiva de uma comunidade no espaço ou território, de forma institucionalizada e permanente. Para Constantino (1999), as instalações desportivas são indispensáveis ao desenvolvimento do desporto e fundamentais para a realização de práticas desportivas, devendo atender as necessidades da comunidade.

No caso dos Centros de Convivência, a expressão desportiva se manifesta por meio do desporto de participação, em instalações do tipo recreativas, que se destinam a atividades desportivas com caráter informal, para a prática de jogos tradicionais, jogos desportivos, jogos recreativos, jogos de mesa e tabuleiro, exercícios físicos para promoção e manutenção da saúde, e para uso no lazer ativo. Segundo a Lei nº 9.615/1998, o desporto de participação é o praticado de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente.

As modalidades desportivas oferecidas nos Centros de Convivência caracterizam-se como desporto de participação, uma vez que objetivam promover a convivência familiar e comunitária dos indivíduos e grupos de frequentadores, contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e possibilitar a inclusão por meio do desporto, sobretudo daqueles considerados em situação de vulnerabilidade social.

O Centro de Convivência da Família Magdalena Arce Daou é o que dispõe de maior diversidade de instalações e equipamentos desportivos (quadras

poliesportivas, quadra de areia, campo de futebol, piscinas, pista de skate e caminhada, espaço para ginástica, dança, musculação, jogos de mesa e tabuleiro). Como consequência é o que mais oferece modalidades aos usuários: 17 desportivas e 11 não-desportivas, conforme se observa nas tabelas 2 e 3.

O complexo do Magdalena Arce Daou favorece tanto a prática de modalidades coletivas quanto individuais. As modalidades desportivas mais procuradas no Magdalena são ginástica para todos, futsal, natação e jiu-jitsu. Dentre as não-desportivas, musculação, hidroginástica, zumba, ritmos e fisioterapia são as principais. Chama atenção a diversificação de artes marciais na programação diária desse Centro.

Após o Magdalena, o Centro de Convivência Padre Pedro Vignola é o que oferece maior quantidade de modalidades, sendo 10 desportivas e 8 não-desportivas. Os destaques desportivos neste Centro são ginástica para todos, natação, vôlei e futsal, e os não-desportivos mais procurados são atendimentos de enfermagem, hidroginástica, musculação e fisioterapia.

No Centro de Convivência Teonízia Lobo são oferecidas 7 modalidades desportivas e 6 não-desportivas. O futsal, o futebol e a ginástica para todos são as mais populares dentre as modalidades desportivas. Dentre as não-desportivas, destacam-se o treinamento funcional, a caminhada orientada, a zumba e os atendimentos de enfermagem.

Os Centros de Convivência 31 de Março e André Araújo são os que possuem menor infraestrutura dentre os seis Centros. Basicamente, têm à disposição a quadra poliesportiva e espaço para ginástica e dança. Essa realidade impacta na quantidade de modalidades oferecidas à população. No 31 de março são oferecidas 5 modalidades desportivas e 5 não-desportivas. Os destaques desportivos são para ginástica para todos, futsal, vôlei e basquete, e dos não-desportivos são atendimentos de enfermagem e treinamento funcional. No André Araújo também são oferecidas 5 modalidades desportivas e 5 não-desportivas, com destaque para as modalidades ginástica para todos, futsal e treinamento funcional.

No Centro de Convivência do Idoso, são oferecidas 5 modalidades desportivas (dominó, ginástica, sinuca, tênis de mesa e xadrez/damas/cartas) e

7 não-desportivas (alongamento, dança circular, hidroginástica, treinamento funcional, pilates, fisioterapia e enfermagem). As modalidades ginástica, hidroginástica e treinamento funcional são as mais procuradas pelos idosos neste Centro. Pela característica do público-alvo, priorizam-se atividades de menor contato físico, não sendo comum a prática de desportos coletivos tradicionais. Vale ressaltar que o Centro de Convivência do Idoso é o único que não dispõe de quadra poliesportiva.

Comparativamente, em Centros de Convivência do Idoso de estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia, Mato Grosso do Sul, também se fazem presente no rol de atividades oferecidas aos idosos a ginástica, hidroginástica, dança, vôlei adaptado, jogos recreativos, caminhadas, alongamento, exercícios localizados, dominó, dama, sinuca, baralho, bocha, pilates, ioga, fisioterapia, entre outras.

Pelo exposto, conclui-se, a partir da observação das tabelas 2 e 3, que a meta relacionada a 50 “modalidades oferecidas” foi 100% cumprida, pois foram quase 100 modalidades ofertadas nos Centros de Convivência. Conclui-se ainda que as modalidades desportivas (49) são predominantes em detrimento das não-desportivas (42), evidenciando a dinâmica desportiva nos seis Centros. E das não-desportivas, somente atendimentos de enfermagem, de fisioterapia e alguns atendimentos diversos não são atividades físicas.

Também é possível perceber pela análise da tabela 2, que as dez modalidades desportivas mais ofertadas nos seis Centros de Convivência são: ginástica para todos (antiga ginástica geral); futsal; vôlei; jiu-jitsu; tênis de mesa; dominó; natação; taekwondo; futebol; skate. Das dez modalidades, a ginástica para todos (GPT) é a única a ser oferecida em todos os Centros.

Segundo Gallardo e Souza (1997), a Ginástica para Todos pode ser compreendida como manifestação da Cultura Corporal que reúne as diferentes interpretações da Ginástica (Natural, Construída, Artística, Rítmica, Desportiva, Aeróbica, etc.), integrando-as com outras formas de expressão corporal (Dança, Folclore, Jogos, Teatro, Mímica etc.), de forma livre e criativa, de acordo com as características do grupo social e contribuindo para o aumento da interação social entre os participantes.

A GPT é a parte da ginástica orientada para o lazer e objetiva a participação irrestrita e o prazer pela prática. Considerando suas características e pressupostos metodológicos, quais sejam, o respeito à diversidade, o aumento da interação social, a não-competitividade, bem como a participação irrestrita, a GPT possui ampla aplicabilidade, legitimidade e aceitação nos Centros de Convivência de Manaus. A Confederação Brasileira de Ginástica afirma que os principais objetivos da GPT são: oportunizar a participação do maior número de pessoas em atividade físicas de lazer fundamentadas nas atividades gímnicas; integrar várias possibilidades de manifestações corporais às atividades gímnicas; oportunizar a autossuperação sociocultural entre os participantes ativos ou não; manter e desenvolver o bem-estar físico e psíquico; oportunizar a valorização do trabalho coletivo, sem deixar de valorizar a individualidade neste contexto; desenvolver a cultura através das manifestações folclóricas.

Segundo o Atlas do Esporte no Brasil (2005), estudo mais completo até hoje sobre o desporto nacional, feito com 30.413.206 participantes, incluindo os atletas de fim de semana e profissionais, as dez modalidades desportivas mais praticadas no país são: futebol (30,4 milhões); vôlei (15,3 milhões); tênis de mesa (12 milhões); natação (11 milhões); futsal (10,7 milhões); capoeira (6 milhões); skate (2,7 milhões); surf (2,4 milhões); judô (2,2 milhões); e atletismo (2,1 milhões).

Das dez modalidades desportivas mais praticadas no Brasil, estão presentes nos Centros de Convivência o futebol, vôlei, tênis de mesa, natação, futsal, capoeira e judô, evidenciando a relação entre cultura e desporto que também se faz presente no projeto, ao reproduzir nos espaços de convivência as práticas desportivas mais populares do país.

Nesse particular, vale destacar o que afirma Cunha (2017): o desporto, a cultura e os estilos de vida devem, assim, constituir-se como uma expressão unitária de caráter eclético e inclusivo e não devem estar à mercê de qualquer desporto particular (elitista); de uma cultura particular (elitista); de um estilo de vida particular (elitista). Devem sim, pertencer a todos – porque é um bem (direito) de todos.

Das modalidades não-desportivas da tabela 3, as cinco mais frequentes nos seis Centros de Convivência são: treino funcional (presente em todos os Centros), atendimentos de enfermagem, atendimentos de fisioterapia, hidroginástica e zumba.

O fato do treinamento funcional estar presente em todos os Centros de Convivência confirma a importância da atividade física para a promoção da saúde dos frequentadores do Projeto, pois, segundo Campos e Couracci Neto (2004), o treinamento funcional visa melhorar a capacidade funcional, ou seja, a habilidade de realizar as atividades normais da vida diária com eficiência, autonomia e independência. A proposta dos exercícios funcionais é promover ações musculares em conjunto e simultâneas, proporcionando um trabalho corporal mais globalizado e completo, evitando-se os movimentos mecânicos e eixos definidos e isolados, muito comuns na musculação.

Cabe ainda uma última observação sobre o indicador “modalidades oferecidas”. As atividades culturais e acompanhamento psicossocial não deveriam compor a meta da SEJEL, uma vez que são atividades sob a responsabilidade das Secretarias de Cultura e Assistência Social, que também atuam nos Centros de Convivência. Por mais que se façam atividades integradas entre SEJEL e as outras Secretarias nos Centros, há a especificidade de cada atividade, que requer a presença e a competência de profissionais específicos. Nos relatórios da SEJEL não foi encontrado nenhum registro de atividades culturais e acompanhamento psicossocial, o que ratifica a sua não-necessidade neste indicador.

3.1.8 Cursos oferecidos

Esse indicador refere-se à meta “cursos de qualificação profissional, inclusão digital, idiomas”, a qual estipula a quantidade de 150 cursos oferecidos.

Inicialmente, cabe destacar que não foi constatado nos relatórios a presença de nenhum curso oferecido na área de qualificação profissional, idiomas e inclusão digital. Não se percebeu, em verdade, qual a razão de tais cursos estarem incluídos nesta meta da SEJEL, pois aparentemente referem-se

às atribuições do Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM), que tem como objetivo qualificar a população para o mercado de trabalho, através da formação técnica e profissional nos Centros de Convivência. Provavelmente a especificação da meta ocasionou dúvidas quanto ao seu cumprimento por parte da SEJEL, uma vez que foi registrado 0% de execução no período do projeto. Também não foram encontradas observações feitas pela AADES em suas ações de monitoramento e controle das atividades do projeto.

Ressalte-se que o ingresso dos profissionais no projeto ocorre por meio de processo de seleção simplificada, o qual leva em conta a análise de currículo, por meio da qual se verifica a formação acadêmica, a formação continuada e a experiência profissional dos candidatos. Almeja-se que o currículo dos candidatos selecionados seja suficientemente bom para o desempenho das funções exigidas pela SEJEL. Independentemente de quão bom seja esse currículo, a formação continuada dos profissionais selecionados, por meio de cursos oferecidos, é uma importante maneira de melhorar qualitativamente as atividades desenvolvidas pela SEJEL.

Consta como uma das metas do projeto as “atividades de integração”, que correspondem à “capacitação das equipes do projeto”. O indicador dessa meta prevê apenas 1 atividade de integração (cumprida em abril de 2016) no período de 12 meses, o que é pouco dada a importância da capacitação e da formação continuada dos membros do projeto para a qualidade do serviço público.

Considerando que oferecer modalidades desportivas e atividades físicas nos Centros corresponde a estar prescrevendo exercícios físicos à população, a capacitação e a formação da equipe, na qual se proporcione conhecimentos técnicos sobre prescrição do exercício, como os relacionados à intensidade, volume, frequência, tempo e tipo de exercício, devem ser levadas muito à sério pelos profissionais da SEJEL, porque almejam a salvaguarda da saúde da população e a potencialização dos benefícios oriundos da prática sistematizada de atividades físicas e desportivas. Inclusive há previsão expressa na Resolução nº 218/1997, do Ministério da Saúde, reconhecendo como profissional de saúde de nível superior os profissionais de Educação Física, o que confirma sua importância para as políticas públicas na área da saúde. Assim a presença dessa

meta é necessária, mas precisa ser melhor especificada e estar voltada às atribuições da SEJEL.

Em 2011, um estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sobre os Centros de Convivência de Idosos financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, comprovou que não é uma prática comum o município oferecer capacitação para os profissionais que trabalham nos Centros. Isso foi confirmado por 58% dos gestores que informaram não haver ofertado qualquer capacitação específica às suas equipes. Vê-se, então, que esse cenário é nacional e ainda há muito a ser feito para mudar tal panorama.

Outra questão é o quantitativo desse indicador: 150 cursos oferecidos em 12 meses. Isso equivale praticamente a oferecer 1 curso a cada 2 dias, o que é inexequível. É necessário redimensionar essa meta para que se torne viável e possibilite o seu cumprimento.

3.1.9 Pessoas frequentadoras

Pela relação com o objetivo desta investigação – identificar os Centros de Convivência como fator de promoção do desporto no Amazonas –, este é um dos indicadores de maior relevância na pesquisa, pois permite analisar o alcance do projeto, ou seja, permite perceber se mais ou menos pessoas estão sendo beneficiadas com as atividades físicas e desportivas desenvolvidas pela SEJEL nos Centros.

Ser beneficiado com as atividades da SEJEL significa ter a oportunidade de vivenciar experiências físicas e desportivas que tragam melhorias não só aos aspectos físicos e de saúde, mas também proporcionem experiências prazerosas de convívio social, aumento de autonomia e autoestima, acréscimo de cultura e educação, enfim, que repercutam na melhoria de qualidade de vida de cada um dos frequentadores dos Centros de Convivência.

Existem evidências epidemiológicas que sustentam o efeito positivo de um estilo de vida ativo e/ou do envolvimento dos indivíduos em programas de exercícios físicos na prevenção e minimização dos efeitos deletérios do envelhecimento (ACSM, 2014).

Nesse sentido, os grupos de convivência são uma forma de interação, inclusão social e uma maneira de resgatar a autonomia, de viver com dignidade e dentro do âmbito de ser e estar saudável. Segundo Almeida *et al* (2010), os grupos de convivência estimulam o indivíduo a adquirir maior autonomia, melhorar sua autoestima, qualidade de vida, senso de humor e promover sua inclusão social. Este fator influencia bastante a continuidade dos idosos nos programas e nas mudanças positivas que ocorrem em suas vidas.

Leite *et al* (2012) e Beneditti *et al* (2012) comprovam que os grupos de convivência surgem como contribuição para envelhecimento saudável e com qualidade. E a participação dos idosos nos mesmos pode trazer diversos benefícios, como: afastar a solidão, propiciar amizades, aumentar a autoestima, melhorar a integração com familiares, resgatar valores pessoais e sociais, oferecer suporte social e a adoção de um estilo de vida mais ativo, pois nestes são realizadas atividades de lazer, culturais, intelectuais, físicas, manuais, artísticas e de convívio grupal.

Segundo Nóbrega *et al* (1999), a Sociedade Brasileira de Medicina do Esporte e a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia incentivam e estimulam a atividade física para os indivíduos idosos, através de iniciativas públicas e privadas, por ser um excelente instrumento de promoção de saúde para essa população. Essas entidades afirmam que a prática de exercício físico regular melhora o nível de atividade física dos idosos e contribui para manutenção e/ou melhoria da capacidade funcional e, conseqüentemente, contribui para o envelhecimento saudável.

Mazo *et al* (2011) afirmam que programas que visam ao envelhecimento ativo são relevantes para o sucesso econômico de países que, como o Brasil, enfrentam acentuado processo de envelhecimento, o que indica uma crescente procura por serviços, sobretudo na área da saúde pública.

A fim de verificar a efetividade do projeto em relação ao número de pessoas que frequentam e se beneficiam diariamente das atividades oferecidas nos Centros de Convivência, há uma meta no Plano de Trabalho relacionada ao “acompanhamento das atividades nos Centros”, prevendo no indicador a meta de 367.000 pessoas frequentadoras, em 12 meses de execução.

As tabelas 4 e 5 detalham o número de frequentadores registrados nas atividades regulares nos anos de 2016 e 2017:

Tabela 4: Número de pessoas frequentadoras nas atividades regulares (2016)

2016	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
C.C. P. P. Vignola	0	0	0	76	1.118	1.566	1.727	1.950	2.211	2.308	2.427	2.377	15.760
C.C. do Idoso	0	0	0	1.077	1.095	2.006	1.377	1.456	1.226	1.759	1.983	1.983	13.962
C.C. T. Lobo	0	0	0	95	146	295	321	440	527	524	514	498	3.360
C.C. 31 de Março	0	0	0	137	185	304	211	204	112	195	220	149	1.717
C.C. André Araújo	0	0	0	157	165	187	184	179	197	189	173	168	1.599
C.C. Magdalena Arce Daou	0	0	0	2.134	2.707	4.330	4.698	4.699	4.512	4.525	5.035	4.925	37.565

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros (AMAZONAS, 2016c; 2007b).

Tabela 5: Número de pessoas frequentadoras nas atividades regulares (2017)

2017	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
C.C. P. P. Vignola	0	2.077	986	1.550	1.777	1.906	1.938	1.677	1.707	1.764	1.798	1.798	18.978
C.C. do Idoso	0	535	1.684	1.665	1.585	1.655	1.721	1.889	1.582	1.620	1.541	1.486	16.963
C.C. T. Lobo	0	260	335	389	435	462	500	594	619	661	547	547	5.349
C.C. 31 de Março	0	238	259	319	306	295	277	281	252	219	206	0	2.652
C.C. André Araújo	195	257	272	295	310	296	306	269	29	241	265	204	2.939
C.C. Magdalena Arce Daou	0	3.256	3.848	4.087	4.443	4.598	4.796	5.215	5.460	5.607	5.662	5.621	52.593

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

Observa-se que o número de pessoas frequentadoras de atividades regulares em 2016 (73.963 pessoas) e 2017 (99.474 pessoas), representam, em cada um dos anos, pouco mais de 20% de execução da meta.

Esses resultados estão bem distantes da meta de 367.000 pessoas frequentadoras e podem indicar, entre outras coisas, que: a) o baixo quantitativo de frequentadores foi uma consequência do baixo número de pessoas matriculadas; b) a meta foi superestimada; c) a metodologia de totalização do número de frequentadores no projeto atual foi diferente da usada em planos de trabalho anteriores.

Aqui cabe mencionar que os termos “pessoa matriculada” e “pessoa frequentadora” não se referem a mesma situação. Nos relatórios, “pessoa matriculada” refere-se a um registro mensal não cumulativo e “pessoa frequentadora” a um registro mensal cumulativo. Exemplo: suponha que em determinado Centro 100 pessoas se matricularam em janeiro, 200 em fevereiro e 50 em março. Considerando que não houve desistência em nenhum destes meses, no relatório de janeiro deverá estar descrito: 100 pessoas matriculadas e 100 frequentadoras; no relatório de fevereiro, 200 pessoas matriculadas e 300 frequentadoras; e no relatório de março, 50 pessoas matriculadas e 350 frequentadoras. Ora, se são conceitos diferentes, fica evidente que os indicadores de pessoas matriculadas e pessoas frequentadoras não deveriam ter o mesmo quantitativo (367.000) no Plano de Trabalho.

Outra observação relevante diz respeito a não consideração das pessoas participantes de atividades livres nos Centros de Convivência para a quantificação do número total de pessoas frequentadoras (ver distinção entre atividades regulares e atividades livres na página 189).

De fato, no Plano de Trabalho do projeto a meta correspondente ao “acompanhamento das atividades nos Centros” especifica tão somente o “monitoramento diário das frequências, por meio de diários dos usuários do programa”. Assim, nos Relatórios de Atividades mensais dos Centros de Convivência, os participantes das atividades livres não foram considerados para efeito de integralização da meta de 367.000 pessoas frequentadoras, pois nas atividades livres não há controle de frequência, não obstante haja o registro de participação deste usuário no dia em que ele esteve no Centro.

Isso, entretanto, pode ser considerado um equívoco, porque se houve o atendimento, seja por meio de atividades regulares, seja por meio de atividades livres, as pessoas que estiveram nos Centros de Convivência foram beneficiadas pelas atividades oferecidas pela SEJEL e deveriam ser contabilizadas para o cumprimento da meta de 367.000 pessoas atendidas.

Para se ter ideia da importância e da dinâmica das atividades livres, em 2016 foram registrados 114.284 atendimentos nos seis Centros de Convivência e em 2017, 192.163 atendimentos. No entanto, essas pessoas que foram atendidas nas atividades livres nestes dois anos não foram computadas para efeito de cumprimento da meta principal do projeto.

Esse panorama pode ser facilmente percebido na tabela 6, elaborada a partir dos Relatórios de Atividades dos Centros de Convivência:

Tabela 6: Número de frequentadores em atividades regulares e atividades livres (2016-2017)

Frequentadores de Atividades Regulares			Frequentadores de Atividades Livres			Total de Frequentadores		
Centro	2016	2017	Centro	2016	2017	Centro	2016	2017
PPV	15.760	18.978	PPV	53.163	76.954	PPV	68.923	95.932
CCI	13.962	16.963	CCI	18.681	27.186	CCI	32.643	44.149
TL	3.360	5.349	TL	24.299	55.577	TL	27.659	60.926
31M	1.717	2.652	31M	5.238	12.232	31M	6.955	14.884
AA	1.599	2.939	AA	905	8.254	AA	2.504	11.193
MAD	37.565	52.593	MAD	11.998	11.960	MAD	49.563	64.553
TOTAL	73.963	99.474	TOTAL	114.284	192.163	TOTAL	188.247	291.637

Fonte: Compilado de Relatórios de Atividades dos Centros (AMAZONAS, 2016c; 2017b)

Analisando a tabela 6, percebe-se que se a metodologia utilizada para o cômputo da meta de 367.000 pessoas frequentadoras fosse o total de frequentadores nas atividades regulares e livres, ter-se-ia cumprido 51% da meta em 2016 (188.247 frequentadores) e 79% em 2017 (291.637 frequentadores), resultado este bem mais realista.

Entretanto, nos Relatórios de Gestão consolidados pela AADES, enviados para a Secretaria de Esportes, só foram considerados para efeito de cumprimento da meta principal do projeto, o quantitativo de pessoas frequentadoras de atividades regulares, ou seja, 73.963 (2016) e 99.474 (2017). Tal situação provavelmente impactará a gestão do projeto e repercutirá quando do momento de um eventual aditamento contratual, razão pela qual se faz necessário rever todos os indicadores físicos do projeto bem como a adequação das metas e as metodologias utilizadas em sua elaboração.

Em que pese o baixo percentual de execução da principal meta do projeto, que nitidamente parece ter sido influenciado pela metodologia de cálculo, os Centros de Convivência que registraram a maior quantidade de pessoas frequentadoras, somados os anos de 2016 e 2017, foram: Magdalena Arce Daou (90.158), Padre Pedro Vignola (34.738), Centro do Idoso (30.925), Teonízia Lobo (8.709), André Araújo (4.538) e 31 de março (4.369).

Utilizando as informações do Censo do IBGE do ano de 2010, também é possível ter um parâmetro do alcance do serviço oferecido pela SEJEL nos Centros de Convivência, de acordo com a zona da cidade onde estão inseridos:

Tabela 7: Número de frequentadores em atividades regulares por zona da cidade

2016-2017	Frequentadores das atividades da SEJEL	Zona da Cidade	Número aproximado de habitantes da zona da cidade	Alcance do serviço na zona da cidade
C.C. Padre Pedro Vignola	34.738	Norte	500.000	6,9%
C.C. Teonízia Lobo	8.709	Norte		1,7%
C.C. do Idoso	30.925	Sul	300.000	10,3%
C. C. 31 de março	4.369	Sul		1,4%
C. C. André Araújo	4.538	Sul		1,5%
C. C. Magdalena Arce Daou	90.158	Oeste	250.000	36%

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros de Convivência (AMAZONAS, 2016c; 2017b) e Censo 2010 (IBGE, 2010).

Claro que se trata apenas de um parâmetro, pois não há nos Relatórios de Atividades alusão ao local de residência dos frequentadores, ou seja, não se pode afirmar que 100% dos frequentadores residam na zona da cidade onde se localizam os Centros. Ademais, não há nenhuma regra que impeça a pessoa de uma zona frequentar um Centro de outra zona. Se houvesse, os residentes da Zona Leste de Manaus, onde não existe um Centro de Convivência, estariam impossibilitados de usufruírem dos serviços ofertados pela SEJEL.

O alcance do serviço ofertado pela SEJEL nos Centros de Convivência tem relação direta com o tamanho do complexo desportivo nestes locais, tanto que o maior número de frequentadores e de modalidades desportivas oferecidas se encontram justamente nos três maiores Centros: Magdalena Arce Daou, Padre Pedro Vignola e do Idoso, que são os que dispõem de mais instalações e equipamentos desportivos à disposição dos usuários.

Para Constantino (1999), as instalações desportivas são indispensáveis ao desenvolvimento do desporto e fundamentais para a realização de práticas desportivas, devendo atender as necessidades da comunidade. O que se observa é que os antigos Centros de Atendimento à Família (CAF's), que foram transformados em Centros de Convivência em 2009, como é o caso do André Araújo e o 31 de março, não tiveram suas estruturas desportivas adaptadas à

demanda da população nos aspectos quantitativos (em relação ao número de habitantes nesta zona da cidade) e qualitativos (em relação à possibilidade de maior diversificação de modalidades oferecidas). Consequentemente, em complexos menores não foi possível expandir a capacidade de atendimentos ao nível dos maiores Centros. Vale lembrar que os Centros de Convivência do Idoso e os Centros de Convivência da Família Padre Pedro Vignola e Magdalena Arce Daou foram construídos já em conformidade com os serviços que seriam oferecidos pela SEAS, SEJEL, SEC, SUSAM e CETAM.

De acordo com os Relatórios de Atividades dos seis Centros de Convivência, as modalidades desportivas e não-desportivas com mais pessoas frequentadoras, considerando-se os anos de 2016 e 2017, foram:

Quadro 15: Modalidades desportivas e número de frequentadores

2016-2017	Modalidades desportivas com maior número de pessoas frequentadoras
C.C. Magdalena Arce Daou	Ginástica para todos (16.965), futsal (15.811), natação (5.251), jiu-jitsu (2.656), taekwondo (2.605), vôlei (2.478), judô (2.308), karatê (1.667), skate (1.420), tai chi chuan (1.109) e boxe (1.089).
C.C. Padre Pedro Vignola	Ginástica para todos (5.760), natação (3.102), futsal (446), jiu-jitsu (399), taekwondo (354) e vôlei (37).
C.C. do Idoso	Ginástica para todos (5000).
C.C. Teonízia Lobo	Ginástica para todos (4.607), futsal (1.479), futebol (98), jiu-jitsu (87).
C.C. 31 de Março	Ginástica para todos (1952), basquete (330), futsal (319), jiu-jitsu (289), vôlei (99).
C.C. André Araújo	Ginástica para todos (3.073), práticas desportivas diversificadas (301), futsal (119)

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros de Convivência (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

Quadro 16: Modalidades não-desportivas e número de frequentadores

2016-2017	Modalidades não-desportivas com maior número de pessoas frequentadoras
C.C. Magdalena Arce Daou	Musculação (12.277), hidroginástica (11.778), zumba (4.632), fisioterapia (3.914), caminhada orientada (504), alongamento (417), treino funcional (210), pilates (68).
C.C. Padre Pedro Vignola	Hidroginástica (13.367), musculação (8.072), fisioterapia (1.058), treino funcional (428), caminhada orientada (89).
C.C. do Idoso	Hidroginástica (11.467), treino funcional (7.648), alongamento (1.922), pilates (1.864), dança circular (1.497), fisioterapia (822).
C.C. Teonízia Lobo	Treino funcional (1.771), caminhada orientada (667).
C.C. 31 de Março	Treino funcional (781), fisioterapia (355), pilates (135).
C.C. André Araújo	Treino funcional (630), alongamento (386).

Fonte: Compilado dos Relatórios de Atividades dos Centros de Convivência (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

A modalidade desportiva com maior número de frequentadores, em todos os Centros de Convivência, é a ginástica para todos. A GPT nos Centros manifesta-se sobretudo por meio da ginástica aeróbica, mas também está integrada a outras possibilidades de manifestações corporais e folclóricas, como as danças típicas da cultura amazônica e brasileira, e as tendências fitness oriundas das academias.

A GPT é orientada para o lazer e objetiva a participação irrestrita e o prazer pela prática. Considerando suas características e pressupostos metodológicos de respeito à diversidade, aumento da interação social, não-competitividade, participação irrestrita, a GPT possui ampla aplicabilidade e aceitação nos Centros de Convivência de Manaus, nos quais é praticada em grandes grupos, o que possibilita que mais pessoas possam frequentar a atividade. A GPT representa dignamente o conceito de desporto de participação. Para se ter uma ideia de sua importância, ela responde por mais de 20% do total de pessoas frequentadoras nos Centros de Convivência.

Importa destacar que as modalidades oferecidas pela SEJEL estão voltadas para a promoção da convivência familiar e comunitária dos indivíduos e grupos através da prática de atividades físicas e desportivas, visando a melhoria da qualidade de vida da população. O *Projeto de Apoio às Atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*, enquanto política pública do Estado do Amazonas, almeja efetivar a promoção e a democratização do desporto e do lazer, como meio de inclusão, sobretudo dos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Nesse particular, o desporto de participação, que é a manifestação desportiva característica dos Centros de Convivência, torna-se indispensável à democratização do acesso à prática desportiva, porque, conforme afirma Godtsfriedt (2010), o desporto-participação, por ser a dimensão social do desporto mais inter-relacionada com os caminhos democráticos, equilibra o quadro de desigualdades de oportunidades desportivas encontrado na dimensão desporto-performance. Enquanto este só permite sucesso aos talentos ou àqueles que tiveram condições, o desporto-participação favorece o prazer a todos que dele desejarem tomar parte. No desporto-participação, a manifestação ocorre no princípio do prazer lúdico, que tem como finalidade a inclusão e o bem-estar social dos seus praticantes.

Das modalidades não-desportivas, o maior número de pessoas frequentadoras está concentrado na musculação, hidroginástica e treinamento funcional. Essas três atividades físicas adequam-se muito bem à necessidade dos frequentadores dos Centros, por contribuírem para o desenvolvimento dos elementos que compõem a aptidão física relacionada à saúde, principalmente, força, resistência, capacidade aeróbica e flexibilidade.

Conforme ACSM (2014), o incremento da atividade física de uma população contribui decisivamente para a saúde pública, com forte impacto na redução dos custos com tratamentos, inclusive hospitalares, uma das razões de seus consideráveis benefícios sociais. Pesquisas têm comprovado que os indivíduos fisicamente aptos e/ou treinados tendem a apresentar menor incidência da maioria das doenças crônico-degenerativas, explicável por uma série de benefícios fisiológicos e psicológicos, decorrentes da prática regular da atividade física.

Em virtude disso, é preciso estar atento aos resultados do Diagnóstico Nacional do Esporte – DIESPORTE⁵², divulgado pelo Ministério do Esporte no ano de 2016. Esse Diagnóstico contém informações úteis, principalmente aos formuladores de políticas públicas, como as apresentadas a seguir.

Dos pesquisados, 45,9% são sedentários (cerca de 67.343.000 pessoas), 28,5% são praticantes de atividades físicas e 25,6% são praticantes de esportes. A região Norte do país foi a que apresentou o menor número de sedentários (37,4%) e o maior número de praticantes de esportes (32,8%).

Os indivíduos e países social e economicamente privilegiados têm maior amplitude de escolhas na procura de um estilo de vida saudável, enquanto outros têm que se debater com questões fundamentais da existência, sobrevivência e direitos humanos. A pobreza limita o espectro dos estilos de vida acessíveis e está intimamente ligada à saúde (MATOS *et al*, 2000).

⁵² O DIESPORTE teve como objetivo geral identificar aspectos quantitativos e qualitativos referentes aos praticantes e não praticantes de esportes e atividades físicas na população brasileira, situada nas 27 Unidades da Federação. A pesquisa coletou informações sobre práticas esportivas e atividades físicas relativas a 2013. Ao todo, foram realizadas 8.902 entrevistas. Os dados foram ponderados com base em uma projeção da população brasileira por região, gênero e grupos de idade, feita pelo IBGE para o ano de 2013, de aproximadamente 146.748.000 brasileiros, quantidade equivalente à população entre 14 e 75 anos.

No Brasil, a possibilidade de ocorrência de contradições é factível pela dimensão territorial do país, pela cultura de cada região e por oportunidades sociais como um todo. As regiões Norte e Nordeste, que possuem mais espaços abertos para atividades ao ar livre, com menores deslocamentos para o mundo do trabalho, apesar do menor avanço econômico e social em comparação ao Sudeste, foram melhores no quesito praticantes de esportes e atividades físicas.

Surpreendentemente, entre os brasileiros praticantes de esportes, 89,6% não participaram de competições organizadas em relação à sua prática esportiva. Esses dados confirmam a interpretação de que a prática esportiva no país é predominantemente ligada ao lazer, sendo a competição um fator residual. Essa informação captada pelo DIESPORTE confirma uma tendência mundial, que está ocorrendo atualmente. Os dados sobre o nível de participação corroboram os resultados encontrados em relação à organização das práticas esportivas, ao observar o baixo índice de adesão às instituições que veiculam o chamado “esporte formal” ou “esporte federado”.

Diante dessa constatação, cabe aos gestores públicos esse alerta: a elaboração de políticas públicas desportivas e de lazer deve primar pela valorização do desporto de participação em detrimento do desporto de alto rendimento. A destinação das verbas públicas deve priorizar o fomento do desporto de participação e educacional, pela oportunidade que essas manifestações dão de mais pessoas vivenciarem as práticas desportivas. Quanto maior o número de pessoas contempladas por essas políticas públicas, maior é a probabilidade de adoção de um estilo de vida ativo e saudável para o restante da vida. A consecução do desporto como um direito social de cada cidadão tem relação direta com a acessibilidade às práticas desportivas.

3.1.10 Licitações executadas

Licitação é o processo administrativo responsável pela escolha da empresa apta a ser contratada pela administração pública para o fornecimento de seus produtos e/ou serviços. As licitações almejam principalmente a escolha de opções mais vantajosas para os órgãos públicos, ou seja, a contratação de serviços ou compra de produtos com a melhor qualidade e menor preço.

Por norma, o processo licitatório deverá estar previamente estabelecido no edital convocatório emitido pelo órgão público, sendo este baseado nos princípios definidos pela chamada Lei das Licitações (Lei nº 8.666/1993).

No Plano de Trabalho, o indicador “licitações executadas” não quantifica o número de licitações a serem realizadas na vigência do projeto. O motivo é que elas deveriam ser realizadas ao longo do andamento das atividades, de acordo com a necessidade do projeto e a disponibilidade orçamentária.

No entanto, desde 2015 que as ações desenvolvidas pela SEJEL foram impactadas pela diminuição da capacidade de investimento do poder público, devido ao adverso panorama econômico que vinha assolando o Estado desde 2012. Essa situação fez com que os recursos financeiros para os Centros de Convivência fossem contingenciados em 2016 e 2017, afetando a execução do projeto não só em relação à realização de licitações, mas também em relação à contratação de profissionais e estagiários para as atividades.

Por essa razão, a meta relativa a licitações teve 0% de execução. Isso pode ter repercutido na capacidade de atendimento dos Centros de Convivência e ter afetado a qualidade das aulas, dada a necessidade de reutilização dos materiais de anos anteriores à execução do Projeto, que além de serem numericamente insuficientes, apresentavam elevado grau de desgaste.

Sandri (2007) afirma que a falta de materiais e espaços físicos adequados levam os professores ao improviso, obrigando-os a serem criativos e flexíveis nos seus planejamentos, assumindo com responsabilidade sua função, limitando a aplicação dos conteúdos selecionados.

Pelo caráter diferenciado da Educação Física é preciso ressaltar a relação direta dos materiais com a qualidade de ensino-aprendizagem nas aulas, pela relevância que os mesmos possuem na organização dos processos de ensino. Assim, a não aquisição de materiais para o projeto provavelmente impactou negativamente a execução das atividades oferecidas pela SEJEL.

3.2 Número de pessoas beneficiadas no período 2008 a 2017

No Plano Plurianual (2016-2019), documento que prevê os programas, projetos e ações do Governo do Amazonas, consta apenas o indicador “pessoa beneficiada” como critério de avaliação da Atividade “Promoção do Desporto e Lazer”, da qual faz parte o projeto desenvolvido nos Centros de Convivência. De acordo com o PPA (2016-2019), a meta é beneficiar 367.000 pessoas com atividades desportivas e de lazer nos Centros.

A existência de apenas um único indicador no PPA para avaliar a efetividade dessa política pública desportiva não permite a avaliação qualitativa das atividades desenvolvidas pela SEJEL nos Centros e dificulta a percepção conjunta com outras políticas sociais do governo.

Lamentavelmente, essa parece ser uma realidade predominante em outros estados brasileiros, como se percebe no estudo realizado por Xavier e Almeida (2013), em projetos sociais no estado de São Paulo:

Os indicadores, ferramentas essenciais para a avaliação de efetividade das políticas públicas, não verificam a qualidade e contribuição destes projetos para a sociedade, visto que as metas estabelecidas restringem-se somente ao número de pessoas atendidas, tal como acontece em muitos projetos e ações, incluindo neste escopo o Projeto “Esporte Social”. Outros projetos correlatos inclusos no PPA também possuem indicadores que se restringem tão somente a quantia de cidadãos contemplados, e que não possuem em vista outros valores quantitativos e qualitativos para avaliação utilizados internacionalmente, como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), tornando as ações dos programas meros projetos que visam atingir objetivos tão somente quantitativos (XAVIER e ALMEIDA, 2013).

Não obstante essa situação, a existência desse indicador quantitativo no PPA, representado pelo número de pessoas beneficiadas pelas atividades desportivas e de lazer nos Centros de Convivência, possibilita a análise sobre o alcance do projeto ao longo dos anos, conforme se verifica na tabela 8, a seguir:

Tabela 8: Número de pessoas beneficiadas nos Centros de Convivência no período 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
C.C. Padre Pedro Vignola	145.883	160.079	126.751	101.515	87.082	83.957	54.399	0	15.760	18.978
C.C. do Idoso	14.252	43.492	49.542	47.848	45.420	46.619	46.679	0	13.962	16.963
C.C. Teonízia Lobo	-----	32.711	129.583	82.874	71.612	61.570	69.428	0	3.360	5.349
C.C. 31 de Março	-----	-----	-----	-----	23.204	63.621	62.561	0	1.717	2.652
C.C. André Araújo	-----	-----	-----	-----	4.888	19.912	32.962	0	1.599	2.939
C.C. Magdalena Arce Daou	-----	-----	-----	-----	65.725	59.843	70.858	0	37.565	52.593
TOTAL	160.135	236.282	305.876	232.237	297.931	335.522	336.887	0	73.963	99.474

Fonte: Compilado dos dados tabelados do e-siga (AMAZONAS, 2018a) e Relatório de Atividades dos Centros de Convivência (AMAZONAS, 2016c; 2017b).

Na elaboração da tabela 8, foram utilizados dados tabelados do Sistema de Informações Governamentais do Amazonas (e-siga⁵³), no período de 2008 a 2015, e dos Relatórios de Atividades mensais do *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus*, nos anos de 2016 e 2017. Vale ressaltar que as informações do e-siga, no período 2008-2015, são oriundas de Relatórios de Atividades dos Centros destes respectivos anos.

Por oportuno, também cabe lembrar que o ano de 2008 é o marco inicial das atividades no Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola e no Centro de Convivência do Idoso. Em 2009 iniciaram as atividades nos Centros de Convivência Teonízia Lobo, 31 de março e André Araújo, mas não se soube a razão de não haver dados tabelados no e-siga destes últimos dois Centros no período de 2009 a 2011. As atividades do Centro de Convivência da Família Magdalena Arce Daou tiveram início em 2012. Em 2015, não houve atividades da SEJEL nos Centros de Convivência.

⁵³ Disponível em: http://www2.e-siga.am.gov.br/portal/page/portal/esiga2009#_codOrgao=27000

Comparando os totais da tabela 8, percebe-se que os anos de 2016 e 2017 apresentam números de pessoas beneficiadas bem inferiores ao período 2008 a 2014. Em parte, a explicação para esse resultado pode estar na diminuição da dotação orçamentária da SEJEL nos anos de 2016 e 2017, por conta da crise econômica que assolava o estado desde 2014, o que afetou a execução das ações desportivas e de lazer desenvolvidas nos Centros de Convivência em 2015, ano em que foram interrompidas as atividades da SEJEL nos Centros. Há que se considerar também que em 2016, o reinício das atividades só ocorreu em abril, repercutindo na totalidade de pessoas beneficiadas neste ano.

Outra possível explicação para essa disparidade pode estar relacionada à diferença de metodologia utilizada para a tabulação dos dados no Sistema de Informações Governamentais do Amazonas, isto é, os dados do e-siga podem ser o resultado da soma do número de pessoas beneficiadas em atividades regulares e atividades livres, e não somente o de atividades regulares.

Conforme discussão já feita com base tabela 6, do item 3.1.9 deste estudo, se nos anos 2016 e 2017 for utilizada como metodologia de cálculo a soma do número de pessoas frequentadoras de atividades regulares mais o número de atendimentos nas atividades livres, a execução da meta acerca do número de pessoas frequentadoras nestes anos passa de 20% (73.963) e 27% (99.474) para respectivamente 51% (188.247) e 79% (291.637). Nesta ótica, em que pese o número de pessoas beneficiadas ainda ser inferior a maioria dos números nos anos 2008-2014, parece ser mais coerente com a evolução histórica desse período. Evidentemente, se de fato foram utilizadas metodologias distintas, a comparação sofrerá prejuízo e restará a novas pesquisas investigar essa questão.

Tão importante quanto a questão da metodologia utilizada é constatar que o uso apenas do indicador quantitativo, além de não possibilitar a análise qualitativa das ações desenvolvidas nos Centros de Convivência, transparece a falta de visão integrada na gestão das políticas públicas estaduais, isto é, evidencia a ausência de uma gestão intersetorial das políticas públicas do Amazonas.

Nos dizeres de Junqueira (2004), a intersectorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais. A gestão intersectorial se faz necessária dentro das políticas públicas e merece ser tratada de modo rigoroso, uma vez que pressupõe a ação coletiva e a proposta de pactuar conhecimentos, viabilizar ações, interesses, valores e estratégias. Dessa forma evita-se que cada política social encaminhe a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais, que também estão buscando a melhoria da qualidade de vida.

Bonalume (2011) explica que a intersectorialidade é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais, tanto na fase de planejamento quanto nas de execução, monitoramento e avaliação. Essa matricialidade representa o eixo coordenador e organizador dessas políticas, potencializando sua integração, com impacto positivo em seus efeitos. Isso implica planejamento e gestão compartilhada, ou seja, a construção de espaços de convergências de sujeitos que se completam à medida que se articulam esforços para atuar em prol de objetivos comuns.

Não se pode esquecer que os Centros de Convivência da Família e do Idoso fazem parte da Política de Assistência Social, Promoção Social, Cultura, Esporte e Lazer do Estado do Amazonas. O Projeto executado nos Centros de Convivência caracteriza-se pela gestão compartilhada e participativa entre a Secretaria de Assistência Social (SEAS), Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), Secretaria de Estado de Cultura (SEC), Secretaria de Estado da Saúde (SUSAM) e Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM).

Com as ações interinstitucionais neles desenvolvidas, busca-se realizar um trabalho integrado e articulado a fim de atender a demanda da população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de serviços que promovam a prática de atividades desportivas e de lazer, socioculturais, educacionais, de assistência social e de saúde, considerando os direitos à proteção social e a defesa da cidadania dos usuários.

Sendo assim, nada mais coerente que realizar uma avaliação intersetorial do Projeto, ao invés de cada Secretaria de Estado, de forma isolada, avaliar somente os seus indicadores, sem qualquer articulação quantitativa e qualitativa no âmbito da avaliação dessa política pública. Mesmo sendo o ideal, essa intersectorialidade não ocorre nos Centros de Convivência do Amazonas.

Não obstante os desafios e dificuldades enfrentados pela SEJEL na gestão e execução das atividades nos Centros de Convivência, a análise dos planos plurianuais, dos relatórios de avaliação dos planos plurianuais e dos relatórios de atividades dos Centros, permite concluir que, dentre as atuais políticas públicas desportivas desenvolvidas pela Secretaria de Esporte, o *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus* é a política que beneficia o maior número de pessoas no Amazonas.

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 Primeiras considerações

Mais que conclusões sobre o objeto de estudo, esta investigação nos possibilitou a construção de uma história de vida. Há mais de três anos iniciava a jornada que ora finda com estas considerações finais. Nas longínquas e vastas terras do Amazonas, local onde a beleza natural inigualável contrasta com a falta de oportunidades acadêmicas em pós-graduação *stricto sensu*, formavam-se as condições materiais e pessoais para o ingresso em um curso de Mestrado na área da Educação Física. O local que escolhemos, e que também nos escolheu, foi a Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, por variadas razões, das quais citamos: a reconhecida excelência na área das Ciências do Desporto; os relatos de amigos que prosseguiram os estudos na Instituição; a oportunidade de aprimoramento acadêmico, profissional, cultural e pessoal; o relacionamento histórico com a Universidade Federal do Amazonas, local onde nos graduamos e para o qual pretendemos voltar um dia na condição de docente.

O percurso, que iniciou de forma incerta, termina com a mais convicta certeza da escolha correta. Antes do ingresso na FADEUP, não tínhamos experiência em Gestão Desportiva. Após o início do mestrado, surgiram oportunidades de presidir uma associação desportiva e de exercer a função de gestor de projetos na Secretaria de Esporte do Estado do Amazonas. Essas experiências nos motivaram a enveredar para o estudo das políticas públicas, por compreender que nas sociedades contemporâneas o Estado é fundamental para que questões específicas como saúde, educação, assistência social, segurança, entre outras, sejam conduzidas de forma estratégica, através de decisões e ações por uma autoridade revestida de poder público. O Estado é imprescindível para o desenvolvimento social em áreas essenciais ao cidadão, como a área do desporto. Para tal fim, atua por meio de políticas públicas.

A constatação de que as políticas públicas podem influenciar a vida de todos, dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais, levou-nos a perscrutar o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz na vida das pessoas. Eis a razão de eleição da temática políticas públicas desportivas: a possibilidade de cooperar, com conhecimentos e ações, para o avanço da Gestão Desportiva no Amazonas.

2 Considerações essenciais

Frente à importância das políticas públicas desportivas para a sociedade, o ponto de partida para esta investigação foi a interrogação acerca do contexto em que se insere o denominado *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus* e em que medida contribui para o desenvolvimento desportivo local.

Ao longo deste estudo, foram empreendidos esforços com o objetivo de identificar os Centros de Convivência da Família e do Idoso como fator de promoção do desporto no Amazonas, tendo como parâmetro as políticas públicas desportivas desenvolvidas no Estado, por meio da Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL). Para que tal tarefa fosse possível, procedeu-se à contextualização dos Centros de Convivência no âmbito das políticas públicas desportivas do Estado, fez-se a sua caracterização e, por fim, a análise dos indicadores do Projeto. Coube à pesquisa documental, com o subsídio da revisão de literatura, a incumbência de pavimentar os caminhos para que se pudesse obter respostas para o espanto inicial e para os objetivos estabelecidos. O percurso traçado para alcançá-los passou pelo entendimento dos aspectos conceituais e de formulação e análise de políticas públicas, pelo conhecimento da estrutura regulatória do desporto e das políticas públicas desportivas no período posterior à Constituição Federal de 1988, e pela compreensão sobre o desporto no Estado do Amazonas.

Faremos a seguir as considerações que julgamos essenciais sobre as ideias desenvolvidas na fundamentação teórica do estudo. Depois, faremos as considerações finais sobre os resultados da análise documental, a fim de responder a interrogação que balizou esta pesquisa.

Acerca da estrutura regulatória do desporto e das políticas públicas desportivas no período posterior à Constituição Federal de 1988, consideramos essencial destacar que a constitucionalização do desporto na Carta Magna de 1988 abriu um vasto campo de possibilidades para o setor desportivo nacional, inclusive para o avanço teórico e prático da complexa área das políticas públicas. Ao ser elevado pela primeira vez na história do país à categoria de direito social

fundamental, substanciado no princípio da dignidade da pessoa humana, passou a ser dever do Estado fomentar as práticas desportivas formais e não formais como direito de cada cidadão, sendo obrigação garantir a todos os brasileiros as manifestações desportivas representadas pelo desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento. É preciso destacar, todavia, que o texto constitucional é contraditório em relação aos princípios que nortearão a atuação do Estado no setor desportivo, uma vez que determina a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento, ou seja, não faz qualquer menção ao desporto de participação, o que na prática equivale a deixar brechas para a não concretização do acesso às práticas desportivas. Assim, apesar do avanço significativo representado pelo marco principiológico-jurídico-desportivo estabelecido na Constituição, seu texto não foi elaborado para assegurar verdadeiramente a consecução do desporto como direito de todos.

A Lei nº 8.672/1993 (Lei Zico) e a Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) são os principais marcos infraconstitucionais na estrutura regulatória do desporto nacional. Ambas tiveram a finalidade de instituir normas gerais sobre o desporto. Do ponto de vista legal, a Lei Zico foi o primeiro instrumento a delinear os princípios do desporto brasileiro e a reconhecer e demarcar os conceitos das manifestações desporto educacional, de participação e de rendimento. Também versou sobre a estruturação, ordem, justiça e financiamento do desporto nacional, além de estabelecer as bases para a profissionalização da gestão desportiva e do desporto profissional, tendo como objetivo a modernização desportiva no país. Porém, lamentavelmente, ao invés de avançar no sentido de democratização das práticas desportivas, preenchendo as lacunas da CF/1988, tratou mais das questões voltadas ao desporto de rendimento, particularmente o futebol. Em 1998, a Lei Pelé revogou a Lei Zico, mas manteve sua essência. Ainda vigente no país, a Lei Pelé tem como foco a regulamentação do desporto profissional, pautada em princípios de mercantilização e espetacularização, com especial atenção ao futebol e à regulação da relação clube-atleta, ou seja, mais uma vez o desporto educacional e de participação pouco são explicados e praticamente nada se estabelece em termos da operacionalização para sua

garantia enquanto direito social de cada cidadão. O mesmo vale para o desporto de formação, manifestação incluída na Lei Pelé pela Lei nº 13.155/2015. Em suma, também prevalecem na Lei Pelé os interesses do alto rendimento em detrimento das demais dimensões desportivas, em manifesto contrassenso ao princípio da universalização das práticas desportivas consagradas na Constituição Federal.

As alterações feitas na Lei Pelé pelas Leis nºs 9.940/1999, 9.981/2000, 10.264/2001, 10.672/2003, 12.395/2011, 13.146/2015, 13.155/2015, pouco contribuíram para direcionar o setor desportivo nacional rumo à almejada democratização do desporto e sua concretização como um direito social de todos os brasileiros. A maior parte das modificações introduzidas na Lei Pelé refere-se à modernização da gestão desportiva e à profissionalização do desporto, sobretudo para atender os interesses da modalidade futebol. São recorrentes as alterações acerca do financiamento e destinação dos recursos públicos para o setor desportivo, nas quais as entidades de administração do desporto nacional sempre saem beneficiadas com vultosos recursos para o desenvolvimento do desporto de alto rendimento, e, mais recentemente, para providências relacionadas à realização dos megaeventos desportivos no país (Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos/Paralímpicos 2016), o que evidencia a total inversão de prioridades na Política Nacional de Esporte.

No campo da atuação dos governos, se percebe no período do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pela primeira vez no pós-CF/1988, uma iniciativa governamental estruturada para o desenvolvimento de políticas públicas desportivas voltadas ao desporto educacional, de participação e rendimento, por meio de ações específicas nos planos plurianuais dos anos 1996-1999 e 2000-2003. Entretanto, apesar de os PPA contemplarem em seus programas as três dimensões desportivas, na execução não se diferenciou daquilo que vinha sendo engendrado no então Ministério do Esporte e Turismo: a priorização do desporto de alto rendimento; o direito social ao desporto e lazer submetido a uma lógica funcionalista e segmentada; e o desporto escolar como base do desporto de alto rendimento.

No período do governo Lula (2003-2010), avanços mais substanciais se fazem notar no setor desportivo. A criação do Ministério do Esporte em 2003, com Secretarias específicas para gerenciar o desporto educacional, de participação e de rendimento, foi um marco na consagração do desporto como área de atuação estatal. Com o ME, surgem o Programa Segundo Tempo e o Programa Esporte e Lazer da Cidade, representantes do desporto educacional e de participação, que passam a ter maior alcance e efetividade em todo país, indo ao encontro do ideal de democratização das manifestações desportivas como um direito de todos. Pautadas na universalização dos direitos sociais ao desporto e lazer, na participação popular, no controle democrático e na descentralização de programas e ações públicos, a 1ª e 2ª Conferência Nacional do Esporte (2004 e 2006) foram processos decisivos para a formulação da Política Nacional do Esporte (2005) e dos princípios, diretrizes e bases para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Essas iniciativas transparecem que pela primeira vez na história do país, o direito social ao desporto e lazer destinar-se-á rumo a sua plena efetivação. Entretanto, em 2010, com a realização da 3ª Conferência Nacional do Esporte, que culminou com a elaboração do *Plano Decenal de Esporte e Lazer*, chancela-se a mudança de prioridade na pauta desportiva do governo: universalização do direito social ao desporto, descentralização desportiva e construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer dão lugar à organização dos megaeventos desportivos. A partir disso, a prioridade das políticas públicas de desporto e lazer passa a ser a de projetar o país no campo desportivo, político e econômico. Um retrocesso para o setor e uma baita contradição com o tão divulgado discurso de cidadania e inclusão social do governo Lula.

No governo da Presidente Dilma Rousseff (2010-2016), escancara-se de vez a mudança de diretriz na condução das políticas públicas desportivas no país, que teria no desporto de alto rendimento a sua prioridade e os megaeventos desportivos tornam-se o princípio organizador da agenda e da política nacional do desporto. No PPA (2012-2015), para além da dimensão do alto rendimento, o desporto aparece vinculado à remediação da vulnerabilidade social, em articulação com os Ministérios da Justiça e da Cultura, e não como

um direito a ser democratizado e universalizado. A exemplo do governo Lula, prevalece no governo Dilma a visão utilitarista do desporto como direito social.

Definitivamente, a universalização das práticas desportivas estabelecida na CF/1988, como direito fundamental de todo cidadão, ainda parece ser uma realidade distante de ser alcançada no país.

Em relação ao desporto no Estado do Amazonas, consideramos essencial destacar que a Constituição do Amazonas de 1989 é o principal marco jurídico-normativo do Estado. Diferentemente da CF/1988, a Constituição Estadual não é omissa e prevê expressamente que o desporto, *nas suas diversas manifestações*, é direito de todos os cidadãos e dever do Estado, observada a *prioridade para o desporto de participação*. Fica claro, portanto, que a universalização das práticas desportivas é uma prioridade que deverá balizar os planos de governo e a legislação estadual. No entanto, até hoje inexistente no Amazonas uma Política Estadual de Esporte e Lazer, um Sistema Estadual de Esporte e Lazer, uma legislação estadual de incentivo ao esporte, para dar o suporte necessário ao desenvolvimento sistemático de políticas públicas desportivas. Como consequência, as ações nessa área ficam limitadas pela ausência de diretrizes e marcos legais mais específicos para a realidade amazonense, e dependem sobremaneira da vontade política dos governantes.

No âmbito da administração pública do desporto, a Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer (SEJEL), criada em 2003, é o órgão responsável pela promoção de políticas públicas desportivas e de lazer no Amazonas. Na falta de uma Política Estadual de Esporte e Lazer, o regimento interno da SEJEL, que definiu sua área de atuação e competências, acaba por se tornar o balizador das ações a serem desenvolvidas na seara desportiva, juntamente com a Constituição Estadual e as orientações nacionais. Independentemente disso, a existência de uma secretaria para tratar das questões do setor, mostra a importância do desporto e lazer dentro da estrutura administrativa do Estado.

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento utilizado pelo Governo do Amazonas para a gestão das políticas públicas estaduais. É no PPA que, quadrienalmente, determinam-se as grandes prioridades do Estado

com metas para cada área de atuação, apresentam-se as estratégias e diretrizes básicas para a ação governamental, explicitam-se os programas de governo com seus respectivos objetivos, categorias de despesa, suas ações e produtos com valor planejado e respectiva distribuição regional. O PPA faz o vínculo entre o plano estratégico do governo e os orçamentos de cada ano. De 2003 a 2018 foram elaborados quatro planos plurianuais no Amazonas. Os Centros de Convivência estaduais surgiram de ações nos programas implementados na vigência do PPA 2004-2007 e 2008-2011 e foram mantidos nos planos plurianuais posteriores, comprovando a relevância dessa política pública para o Amazonas.

Os Centros de Convivência, em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, fazem parte dos serviços de proteção básica de assistência social, que são aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. É importante destacar que nos Centros de Convivência promove-se o acesso a serviços setoriais, em especial os das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos.

No Amazonas, a lei que dispõe sobre a Política Estadual do Idoso (2004), estabeleceu ser competência dos órgãos e entidades públicas estimular e incentivar a criação de alternativas de atendimento ao idoso, entre as quais os centros e grupos de convivência. Essa lei teve como parâmetro as diretrizes da Política Nacional do Idoso (1994) e do Estatuto do Idoso (2003). De 2007 a 2011 foram implementados seis Centros de Convivência da Família e dois Centros de Convivência do Idoso no Estado. O Governo do Amazonas segue, assim, a orientação da Política Nacional de Assistência Social em relação à proteção e promoção social da família e do idoso, através da prestação de serviços socioassistenciais, sobretudo aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e pessoal.

3 Considerações finais

Adentrando no final dessa jornada, passamos às considerações finais, no intuito de responder a interrogação que balizou este estudo.

Considerando a realização da pesquisa documental e os resultados nela encontrados, destacamos, relativamente aos Centros de Convivência da Família e do Idoso como fator de promoção do desporto no Amazonas, as seguintes considerações:

- O principal objetivo dos Centros de Convivência, enquanto política pública do Estado, é promover a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal no Amazonas, através de serviços socioassistenciais e setoriais relacionados às políticas de educação, saúde, cultura, desporto e lazer.

- Nos Centros de Convivência, a SEJEL contribui com a *Política de Assistência Social, Promoção Social, Cultura, Esporte e Lazer* do Amazonas desenvolvendo as práticas desportivas e de lazer. A intersectorialidade na execução das ações é uma característica dos serviços oferecidos nos Centros de Convivência, que possuem gestão compartilhada e participativa entre as Secretarias de Estado que neles desenvolvem suas atividades.

- Há mais de uma década (2008-2018) que se desenvolvem atividades desportivas nos Centros de Convivência, por meio de ações em programas da SEJEL no Plano Plurianual 2008-2011 (Programa “Dinâmica na juventude e ações esportivas e de lazer”) e nos Planos Plurianuais 2012-2015 e 2016-2019 (Programa “Mais juventude, esporte e lazer”), evidenciando a importância das práticas de esporte e lazer enquanto política pública de Estado. A análise dos programas e ações constantes destes Planos Plurianuais permite concluir que a maioria das políticas públicas desportivas formuladas pela SEJEL, no período entre 2004 e 2017, é voltada ao fomento do desporto de participação, dentre as quais a dos Centros de Convivência.

- Atualmente, as atividades desenvolvidas pela SEJEL nos Centros de Convivência resultam do Contrato de Gestão assinado entre SEJEL e AADES, em 2015, para execução do *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos*

Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus. Existem oito Centros de Convivência administrados pelo Estado, sendo seis Centros de Convivência da Família e dois Centros de Convivência do Idoso. Dos oito, apenas seis integram o *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus.*

- A atual política estadual de fomento aos Centros de Convivência não beneficia os 62 municípios do Amazonas. Dos oito Centros Estaduais de Convivência, sete estão localizados na capital do Estado (Manaus) e apenas um no interior, especificamente no município de Iranduba, pertencente à Região Metropolitana de Manaus. Também não existem Centros de Convivência em todas as seis Zonas Geográficas de Manaus. A Zona Leste, que é uma das mais violentas e populosas da cidade, não é beneficiada por essa política pública estadual.

- Os Centros de Convivência com maior área construída são: Centro de Convivência da Família Magdalena Arce Daou (29.000m²) e Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola (6.350m²). São nesses dois Centros que se concentram a maior quantidade de instalações desportivas, o maior número de modalidades desportivas oferecidas e o maior número de frequentadores e atendimentos do Projeto.

- As instalações desportivas nos Centros de Convivência são classificadas como instalações desportivas de base, do tipo recreativas, destinadas a atividades desportivas com caráter informal ou sem sujeição a regras imperativas e permanentes, no âmbito das práticas recreativas, de manutenção e de lazer ativo.

- As modalidades desportivas ofertadas pela SEJEL nos Centros de Convivência enquadram-se na perspectiva do desporto de participação, uma vez que objetivam contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e possibilitar a inclusão social por meio do desporto. O desporto de participação nos Centros de Convivência é aquele praticado de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas desenvolvidas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social e na promoção da saúde. A oferta de atividades desportivas nos Centros de

Convivência possibilita o exercício do direito social ao esporte e almeja o desenvolvimento humano das pessoas atendidas.

- As modalidades desportivas mais ofertadas nos seis Centros de Convivência são: ginástica para todos (única a ser oferecida em todos os Centros), futsal, vôlei, jiu-jitsu, tênis de mesa, dominó, natação, taekwondo, futebol e skate. Dessas dez modalidades, cinco estão entre as dez mais praticadas no país, conforme a ordem: futebol, vôlei, tênis de mesa, natação e futsal, evidenciando a influência da cultura desportiva nacional no Projeto de promoção do esporte nos Centros de Convivência.

- Nos anos de 2016 e 2017, foram registrados respectivamente os quantitativos de 73.963 e 99.474 pessoas frequentadoras, resultado que apesar de estar distante da meta estabelecida, representa um significativo número de pessoas beneficiadas anualmente pelas atividades da SEJEL nos seis Centros de Convivência integrantes do Projeto.

- Comparando os anos de execução do *Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus* – 2016 e 2017 – com os anos do período 2008-2014, constata-se que houve diminuição do número de pessoas beneficiadas pelas atividades da SEJEL nos Centros de Convivência.

- As principais dificuldades percebidas na execução do Projeto, que podem ter influenciado na capacidade de atendimento e consequentemente na promoção das atividades desportivas nos Centros de Convivência, foram: número insuficiente de profissionais contratados; não admissão de estagiários; não realização de licitação para compra de materiais desportivos; contingenciamento no repasse financeiro para o Projeto.

- Não obstante os desafios e dificuldades enfrentados pela SEJEL na gestão e execução das atividades nos Centros de Convivência, os resultados encontrados na investigação, provenientes da análise documental, permite concluir que, dentre as atuais políticas públicas desportivas desenvolvidas pela Secretaria de Esporte, o *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros de Convivência da Família e do Idoso em Manaus* é a política que beneficia o maior número de pessoas no Estado do Amazonas.

Por fim, sem desvalor das considerações enunciadas, gostaríamos de rematar o nosso estudo com uma síntese que acreditamos responder a interrogação acerca do contexto em que se insere o denominado *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus* e em que medida contribui para o desenvolvimento desportivo local:

O *Projeto de Apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso em Manaus* insere-se no âmbito das políticas públicas desportivas da Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer, e destina-se especificamente ao fomento do desporto de participação. Esse Projeto contribui para o desenvolvimento desportivo local na medida em que prioriza a democratização do acesso às práticas desportivas e de lazer e faculta ao cidadão amazonense o exercício de seu direito constitucional ao desporto. O desenvolvimento desportivo local ocorre porque essa é a política pública estadual de promoção do desporto com maior alcance e efetividade, e beneficia gratuitamente milhares de pessoas anualmente. Esse é o Projeto da SEJEL que oferta maior variedade de práticas desportivas e físicas à população; o mais inclusivo em relação ao público frequentador (crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência); o que mais realiza concessões de instalações desportivas à comunidade. Muito mais que melhorias à saúde e momentos de lazer, as práticas desportivas nos Centros de Convivência promovem a inclusão social por meio do desporto, contribuem para a integração dos praticantes na plenitude da vida social e no exercício da cidadania, proporcionando desenvolvimento humano e dignificando a vida das pessoas, sobretudo dos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

4 Recomendações

Considerando que este estudo não teve nenhuma pretensão de esgotar o assunto em tela ou apontar soluções definitivas para a problemática investigada, estas últimas considerações são feitas no sentido de evidenciar limitações do estudo e apontar recomendações para a continuidade das pesquisas no âmbito das políticas públicas desportivas no Amazonas, particularmente nos Centros de Convivência. Entre as recomendações sugeridas:

- Identificar a metodologia de totalização do número de pessoas frequentadores, utilizada nos Relatórios de Atividades dos Centros de Convivência.

- Propor a revisão de alguns indicadores físicos do Plano de Trabalho do Projeto, para melhor adequá-los aos fins da SEJEL nos Centros de Convivência.

- Identificar a metodologia de tabulação das informações sobre os Centros de Convivência no Sistema de Informações Governamentais do Amazonas (e-siga), de forma a permitir comparações longitudinais mais precisas.

- Realizar estudos com os gestores do Projeto, com os profissionais técnicos e os frequentadores, buscando coletar informações não captadas com a pesquisa documental e que permitam novos olhares sobre a promoção do desporto nos Centros de Convivência.

- Realizar estudos sobre o perfil dos frequentadores dos Centros de Convivência.

- Realizar estudos relacionados aos aspectos orçamentários, a fim de identificar as prioridades da SEJEL na destinação dos recursos ao fomento do desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação.

- Estudar a viabilidade de modificação na forma de avaliação das políticas públicas desportivas do atual método quantitativo para um quantitativo-qualitativo, estabelecendo ainda a intersetorialidade com as demais Secretarias de Estado.

- Propor ao Governo do Amazonas a realização de estudos de impacto financeiro para a expansão das atividades dos Centros de Convivência para outras Zonas da cidade e para o interior do Estado.

VI REFERÊNCIAS

Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2016). *Organograma 2016*. Disponível em: <[http://www.aades.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/ORGANOGRAMA_2015%20AADES\(1\).pdf](http://www.aades.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/ORGANOGRAMA_2015%20AADES(1).pdf)>. Acesso em: 04 de mai. 2018.

Almeida, E.A.; Madeira, G.D.; Arantes, P.M.M.; Alencar, M.A.; (2011). *Comparação da qualidade de vida entre idosos que participam e idosos que não participam de grupos de convivência na cidade de Itabira-MG*. Rev Bras Geriatr Gerontol; 13(3): 435-44. Disponível em: <<http://revista.unati.uerj.br/pdf/rbgg/v13n3/v13n3a10.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Alves, J. A. B.; Pieranti, O. P. (2007). *O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil*. RAE-eletrônica, v. 6 n. 1, Art. 1, jan./jun.

Amazonas. (1989) *Constituição do Estado do Amazonas*. Disponível em: <<http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/CEAM-Atualizada-ate-EC-96-de-2017.pdf>>. Acesso em: 12. Set. 2017.

Amazonas. (2003a). *Decreto nº 23.274*, de 11 de março. Aprova o Regimento Interno da SEJEL e dá outras providências.

Amazonas. (2003b). *Lei nº 2.783*, de 31 de janeiro. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2003c). *Lei nº 2.867*, de 19 de dezembro. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2003d). *Lei nº 2.870*, de 29 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2004. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2004a). *Lei nº 2.887*, de 04 de maio. Dispõe sobre a Política Estadual do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2004b). *Lei nº 2.930*, de 21 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2005. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2005a). *Lei nº 3.020*, de 28 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2006. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2005b). *Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007*. (Exercício 2004). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2006a). *Lei nº 3.106*, de 29 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2007. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2006b). *Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007*. (Exercício 2005). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2007a). *Decreto nº 27.342*, de 20 de dezembro. Institui o Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignola e dá outras providências.

Amazonas. (2007b). *Lei nº 3.201*, de 21 de dezembro. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2007c). *Lei nº 3.202*, de 21 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2008. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2007d). *Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007*. (Exercício 2006). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2008a). *Lei nº 3.334*, de 26 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2009. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2008b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2008c). *Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007*. (Exercício 2007). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2009a). *Lei nº 3.473*, de 28 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2010. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2009b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2009c). *Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011*. (Exercício 2008). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2010a). *Lei nº 3.571*, de 23 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2011. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2010b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2010c). *Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011*. (Exercício 2009). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2010d). *Lei nº 3.583*, de 29 de dezembro. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social – AADES, e dá outras providências.

Amazonas. (2011a). *Lei nº 3.696*, de 23 de dezembro. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012-2015. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2011b). *Lei nº 3.697*, de 26 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2012. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2011c). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2011d). *Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011*. (Exercício 2010). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2012a). *Lei nº 3.845*, de 26 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2012b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2012c). *Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011*. (Exercício 2011). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2013a). *Lei nº 3.978*, de 26 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2013b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2013c). *Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015*. (Exercício 2012). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2014a). *Lei nº 4.109*, de 22 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2014b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2014c). *Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015*. (Exercício 2013). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2015a). *Contrato de Gestão nº 003/2015*, de 12 de agosto. Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer. CD-ROM.

Amazonas. (2015b). *Diagnóstico do Bairro Jorge Teixeira para Implantação da fase piloto do Programa Todos Pela Vida*. Secretaria de Estado de Assistência Social. CD-ROM.

Amazonas. (2015c). *Lei nº 4268*, de 15 de dezembro. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016-2019. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2015d). *Lei nº 4.269*, de 15 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2015e). *Manual de orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <http://www.saude.am.gov.br/planeja/doc/manual_orientacao_para_elaboracao_ppa_2015_2016.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2015f). *Plano de Trabalho do Projeto de apoio às atividades da SEJEL nos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso na cidade de Manaus*. Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer. CD-ROM.

Amazonas. (2015g). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2015h). *Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015*. (Exercício 2014). Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2016a). *Lei nº 4.420*, de 20 de dezembro. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2016b). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2016c). *Relatório de atividades mensais dos Centros de Convivência consolidados pela SEJEL*. Ano 2016. Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer. CD-ROM.

Amazonas. (2016d). *Relatório de atividades trimestrais dos Centros de Convivência consolidados pela AADES*. Ano 2016. Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social. CD-ROM.

Amazonas. (2016e). *Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015*. (Exercício 2015). Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2016f). *Relatório de gestão*. Ano 2016. Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.aades.am.gov.br/transparencia/relatorio-de-gestao/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2017a). *Relatório de Ação Governamental*. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2017b). *Relatório de atividades mensais dos Centros de Convivência consolidados pela SEJEL*. Ano 2017. Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer. CD-ROM.

Amazonas. (2017c). *Relatório de atividades trimestrais dos Centros de Convivência consolidados pela AADES*. Ano 2017. Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social. CD-ROM.

Amazonas. (2017d). *Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019*. (Exercício 2016). Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2017e). *Relatório de gestão*. Ano 2017. Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.aades.am.gov.br/transparencia/relatorio-de-gestao/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2018a). *Dados tabelados do Sistema de Informações Governamentais do Amazonas sobre os Centros de Convivência da Família e do Idoso no período 2008-2015*. Disponível em: <http://www2.e-siga.am.gov.br/porta/page/porta/esiga2009#_codOrgao=27000>. Acesso em: 12 ago. 2018.

Amazonas. (2018b). *Manual Técnico do Orçamento 2018*. Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas. 1ª versão. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/localizar.asp?busca=manual>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

Amazonas. (2018c). *Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019*. (Exercício 2017). Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Amazonas. (2018d). *Secretaria de Estado de Juventude, Esporte e Lazer*. Disponível em: <<http://www.amazonasesporte.am.gov.br/institucional>>. Acesso em: 03. Jul. 2018.

American College of Sports Medicine. (2014). *Diretrizes do ACSM para os testes de esforço e sua Prescrição*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara.

Anchieta, T. (2010). *Perfil do gestor desportivo no Amazonas*. Porto: T. Anchieta. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

Anderson, J.E. (2003). *Public policy making: an introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Andrade, L. T.; Baptista, L. V. (2015). *Espaços públicos: interações, apropriações e conflitos*. Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXIX, pág. 129-146.

Antico, C.; Jannuzzi, P.M. (2006). *Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas*. Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Governo do Estado de São Paulo, Nov/2006.

Araújo, L. A. D.; Nunes Jr., V. S. (1999). *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva.

Araújo, L.; Rodrigues, M. L. (2017). *Modelos de análise das políticas públicas*. In Sociologia – problemas e práticas n.83, (p.11-35).

Araújo, M. R.; Desmoulière, S. J. M.; Levino, A. (2014). *Padrão espacial da distribuição da incidência de dengue e sua relação com a variável renda na Cidade de Manaus, Estado do Amazonas, Brasil*. Revista Pan-Amazônica de Saúde, v.5 n.2, Ananindeua jun. 2014. Disponível em: <<http://scielo.iec.gov.br/pdf/rpas/v5n2/v5n2a02.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

Azevedo & Prates. (1991). *Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva*. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice/ANPOCS.

Barbosa, R. P.; Batalha, J.; & Amaral, S. M. (2010). *Educação física no Amazonas: personalidades, formação, produção científica, esportes, gestão e eventos*. 2ª ed. Manaus: Editora Valer.

Bastos, F. C. (2003) *Administração Esportiva: área de estudo, pesquisa e perspectivas no Brasil*. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/930>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

Bastos, F. C. (2008). *Gestão democrática e política municipal de esporte: o caso de Santana de Parnaíba*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Baugartner, F.; Jones, B. (1993). *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bauer, M. W.; Aarts, B. (2003). A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Beneditti, T.R.B.; Mazo, G.Z.; Borges, L.J.; (2012). *Condições de saúde e nível de atividade física em idosos participantes e não participantes de grupos de convivência de Florianópolis*. Ciências saúde coletiva. 17(8): 2087-93.

Bento, J. O. (2006). Esclarecimentos e pressupostos. In G. Tani, J. Bento, & R. Petersen (Org.). *Pedagogia do desporto* (pp 3-11). Rio de Janeiro: Guanabara Koogan.

Bento, J. O. (2007). Em defesa do desporto. In: J. O. Bento & J. M. Constantino (Coord.), *Em defesa do desporto, mutações e valores em conflito* (pp. 09-55). Coimbra: Ed. Almedina.

Bernardi, A.P.; Cristino, A.P. da R.; Ivo, A.A.; Ilha, F.R. da S.; Krug, H.N. (2008). Formação inicial: a disciplina de Prática de Ensino como meio de experimentar a Educação Física Escolar. In: KRUG, H.N.; KRÜGER, L.G.; CRISTINO, A.P. da R. (Orgs.). *Os professores de Educação Física em formação*. 1. ed. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. (Coleção Formação de Professores de Educação Física; v.4).

Betti, M. (1991). A educação física na escola brasileira de 1.º e 2.º Graus: uma abordagem sociológica. São Paulo: USP.

Bobbio, N. (2002). Política. In: Bobbio, N.; Mateucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Bonalume, C. R. (2011). *O paradigma da intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer*. Licere, Belo Horizonte, v.14, n.1, mar/2011. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/511>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Bracht, V. (1997). *Sociologia Crítica do Esporte: uma contribuição*. Vitória: UFES - Universidade Federal do Espírito Santo.

Bracht, V. (2005). *Sociologia Crítica do Esporte: uma introdução*. 3ª ed. Ijuí: Unijui

Brasil. (1975). *Decreto nº 75.922*, de 1º de julho. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos – CSU.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

Brasil. (1989) *Lei nº 7.752*, de 14 de abril. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda e outros tributos, concedidos ao desporto amador.

Brasil. (1992). *Lei nº 8.490*, de 19 de novembro. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

Brasil. (1993a). *Lei nº 8.666*, de 21 de junho. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Brasil. (1993b). *Lei nº 8.672*, de 06 de julho. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.

Brasil. (1994). *Lei nº 8.842*, de 4 de janeiro. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.

Brasil. (1995a). *Medida Provisória nº 813*, de 01 de janeiro. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Brasil. (1995b). *Decreto nº 1.437*, de 04 de abril. Aprova a estrutura do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, e dá outras providências.

Brasil. (1996a). *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Brasil. (1996b). *Plano Plurianual 1996-1999*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.

Brasil. (1997). *Plano Plurianual 1996-1999: relatório de acompanhamento – exercício 1997*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.

Brasil. (1998a) *Lei nº 9.615*, de 24 de março. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.

Brasil. (1998b). *Lei nº 9.696*, de 01 de setembro. Dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e cria os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física.

Brasil. (1999a). *Lei nº 9.940*, de 21 de dezembro. Altera dispositivo da Lei n. 9615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.

Brasil. (1999b). *Medida Provisória nº 1.795*, de 01 de janeiro. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Brasil. (1999c). *Portaria nº 42, de 14 de abril*. Ministério do Orçamento e Gestão. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

Brasil. (2000). *Lei nº 9.981*, de 14 de julho. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências.

Brasil. (2001). *Lei nº 10.264*, de 16 de julho. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto.

Brasil. (2003a). *Medida Provisória nº 103*, de 1º de janeiro. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Brasil. (2003b). *Decreto nº 4.668*, de 09 de abril. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte, e dá outras providências.

Brasil. (2003c). *Lei nº 10.683*, de 28 de maio. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Brasil. (2003d). *Lei nº 10.671*, de 15 de maio. Dispõe sobre o Estatuto do Torcedor e dá outras providências.

Brasil. (2003e). *Lei nº 10.672*, de 15 de maio. Altera os dispositivos da Lei nº 9.615 de 24 de março de 1998, e dá outras providências.

Brasil. (2003f) *Lei nº 10.741*, de 01 de outubro. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

Brasil. (2003g). *Política econômica e reformas estruturais*. Ministério da Fazenda.

Brasil. (2004a). *Decreto Presidencial*, de 21 de janeiro. Institui a Conferência Nacional do Esporte.

Brasil. (2004b). *Lei nº 10.891*, de 09 de julho. Institui a Bolsa-Atleta.

Brasil. (2005a). *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília.

Brasil. (2005b). *Resolução CNE nº 05*, de 14 de junho. Aprova a Política Nacional do Esporte. Ministério do Esporte.

Brasil. (2006a). *II Conferência Nacional de Esporte – Texto Básico*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte.

Brasil. (2006b). *Lei nº 11.345*, de 14 de setembro. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências.

Brasil. (2006c). *Lei nº 11.438*, de 29 de dezembro. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.

Brasil. (2007). *Uso e Construção de Indicadores no PPA*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília.

Brasil. (2009a). *III Conferência Nacional do Esporte: cartilha de orientações*. Brasília: Ministério do Esporte.

Brasil. (2009b). *Lei nº 12.034*, de 29 de setembro. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Brasil. (2009c). *Resolução nº 109*, de 11 de novembro. Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Brasil. (2011a). *Lei nº 12.395*, de 16 de março. Altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências.

Brasil. (2011b). *Decreto nº 7.529*, de 21 de julho. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte.

Brasil. (2011c). *Estudo sobre os Centros de Convivência de Idosos financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília.

Brasil. (2015). *Lei nº 13.155*, de 04 de agosto. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; e dá outras providências.

Brasil. (2016a). *Decreto nº 8.879*, de 19 de outubro. Altera o Decreto nº 8.829, de 3 de agosto de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Esporte, e remaneja cargos em comissão.

Brasil. (2016b). *Diagnóstico Nacional do Esporte*. Caderno 2. Ministério do Esporte. Brasília.

Brasil. (2018a). *Guia metodológico para indicadores PPA 2016–2019. Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual*. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. 3ª ed. Brasília.

Brasil. (2018b). *Medida Provisória nº 841*, de 11 de junho. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias.

Brasil. (2018c). *Medida Provisória nº 846*, de 31 de julho. Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Bueno, L. (2008). *Políticas públicas do esporte no brasil: razões para o predomínio do alto rendimento*. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Ckagnazorff I. B; Melo, J. de S. C. (2006). *Implementação de programa intersetorial de políticas públicas: o caso de BH cidadania*. Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo, 22 a 24 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG48.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Campos, M. A.; Couracci Neto, B. (2004) *Treinamento Funcional Resistido* - Para melhoria da capacidade funcional e reabilitação de lesões músculo esqueléticas. Rio de Janeiro: Revinter.

Canan, F.; Santos, L. R.; Starepravo, F. A. (2017) *Panorama geral sobre políticas de esporte no Brasil*. In: Caderno de Educação Física e Esporte, Marechal Cândido Rondon, v. 15, n. 1, p. 15-27, jan./jun. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/cadernoedfisica/article/view/16649>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

Cantarino Filho, M. R. (1988). *A Educação, a Educação Física e os desportos nas Constituições brasileiras: um estudo comparativo*. Brasília: UNB, mimeo.

Cardoso, A. S.; Levandoski G.; Mazo, G. Z.; Prado, A. P. M.; Cardoso, L. S. (2008). *Comparação do nível de atividade física em relação ao gênero de idosos participantes de grupos de convivência*. RBCEH; 5(1): 9-18.

Carvalho, A. (2002). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Carvalho, M. J. (2014). *Do Direito à Educação e ao Desporto às Responsabilidades do Professor de Educação Física*. In: Bento, J. Mesquita, I. (Eds). Porto: FADEUP, 2014.

Carvalho, M. J., Resende, C., Cirac, M., & Costa, J. (2012). Desporto, política e direito: Do passado e da atualidade. Enfoque nas autarquias locais. In J. Bento & J. Constantino (Eds.), *Desporto e municípios - políticas, práticas e programas* (pp. 39-72). Lisboa: Visão e Contextos, Edições e Representações, Lda.

Cellard, A. (2008). A análise documental. In: J. Poupart, et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes.

Chodzko-Zajko WJ, Proctor DN, Fiatarone Singh MA, Minson CT, Nigg CR, Salem GJ. Skinner JS. (2009). *Exercise and Physical Activity for Older Adults*. American College of Sports Medicine position stand. Med Sci Sports Exerc. 41(7): 1510-1530.

Cohen, M.; March, J.; Olsen, J. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly 17: 1-25.

CONFED. (2012). *Nota Técnica CONFED nº 002/2012*. A avaliação física em programas de exercícios físicos e desportivos.

Constantino, J. M. (1999). *Desporto, Política e Autarquias*. Lisboa: Livros Horizonte.

Constantino, J. M. (Org). (2002). *O papel das federações na concepção do modelo europeu do desporto*. Ed. Confederação do desporto de Portugal.

Constantino, J. M. (2006). *Desporto: Geometria de equívocos*. Lisboa: Livros Horizonte.

Costa, M. M. (2007). *Esporte de alto rendimento: Produção social da modernidade: O caso do vôlei de praia*. Sociedade e Estado, 22(1), janeiro/abril.

Costa, N. R. (1998). *Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: Hucitec, 1998.

Cunha, A. C. (2017). *Desporto, Cultura e Estilos de Vida: Relações de Influência*. Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación. Extr.(4), A4-162. Disponível em: <<http://revistas.udc.es/index.php/reipe/article/view/reipe.2017.0.04.2866>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Cunha, L. M. F. F. d. (2007). *Os Espaços do Desporto* (1ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.

DaCosta, L. P. (Org.). (2005). *Atlas do esporte no Brasil: atlas do esporte, educação física e atividades físicas de saúde e lazer no Brasil*. Shape Editora e Promoções Ltda.

Dagnino, R.; Thomas, H.; Costa, G.; Gomes, E. (2013). *Metodologia de análise de políticas públicas*. In DAGNINO, R. & COSTA, G. (orgs.). Gestão Estratégica em Políticas Públicas. Cap.03, pp.51-113. Campinas, SP: Alínea.

Dahl, R.A. (1957). *The concept of power*. Behavioral Science, vol. 2.

DeLeon, P. (1994). *Reinventing the Policy Sciences: three steps to back to the future*. In: Policy Sciences, v.27.

DeLeon, P.; Martell, C.R. (2006). *The policy sciences: past, present and future*. In: Peters, B. Guy; Pierre, Jon (orgs.). Handbook of Public Policy. Londres: Sage.

Di Pietro, M. S. Z. (2002). *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas.

Dunn, W. N. (1999). *Public policy analysis: na introduction*. 5 ed.

Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. New Jersey Prentice-Hall Englewood Cliffs.

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.

Fadeup. (2009). *Normas e orientações para a redacção e apresentação de dissertações e relatórios*. 3ª ed. Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

Figueiredo, P. O. F. de N. (2009). *Política e formação: o Programa Esporte e Lazer da Cidade no Distrito Federal e entorno*. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília. Brasília.

Fischer, F. (2007). *Policy analysis in critical perspective: the epistemics of discursive practices*. In *Critical Policy Analysis*, v.1.

Fishman, E. (1991). *Political Philosophy and the Policy Studies Organization*. In *PS: Political Science and Politics*, v.24. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals>

Flausino, M. S. (2013). *Plano Decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo*. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília.

Franco, D. P. (1978). *Sol da esperança*. Alvorada.

Freitas, M. (2008). *O estado do Amazonas: Projeções geoistóricas de um novo processo civilizatório*. Manaus: Editora Valer.

Frey, K. (2000). *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: *Revista do Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 6. Brasília: IPEA.

Gallardo, J. S. P. P.; Souza, E. P. M. (1997). *Ginástica geral: duas visões de um fenômeno*. In: AYOUB, E. et al. (org.). *Coletânea: textos e síntese do I e II encontro de Ginástica Geral*. Campinas: UNICAMP.

Gil, A.C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas.

Godoy, L. (2013). *O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos*. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

Godtsfriedt, J. (2010). *Esporte e sua relação com a sociedade: uma síntese bibliográfica*. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd142/esporte-e-sua-relacao-com-a-sociedade.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Grasso R. P.; Isayama H. F. (2017). *Financiamento e políticas públicas de esporte e lazer: uma análise da gestão no município de Santarém/PA (2005-2012)*. *Revista Brasileira de Ciência e Movimento*. 25(1): 151-167.

Gregory, Robert (2003). *All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again*. *International Public Management Review*, Vol. 4, N. 2, (pp. 41-58).

Höfling, E. M. (2001). *Estado e políticas (públicas) sociais*. *Cadernos Cedes*, v.21, n. 55, p. 30-41.

Hood, Christopher (1998). *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.

Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. (2013). *Política Pública seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010) *Censo 2010*. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017*. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_TCU_2017_20180618.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, nº 37. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Resolução nº 01*, de 28 de junho. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e-e>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Januário, C. F. C. (2010). *Políticas Públicas Desportivas: estudo centrado nos municípios da Área Metropolitana do Porto*. Tese de doutoramento da Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, Porto.

Junqueira, L. A. P. (2004). *A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro Setor*. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr.

Kripka, R. M. L.; Scheller, M; Bonotto, D. L. (2015). *Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa*. In: 4º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa. Volume: Investigação Qualitativa em Educação. Volume 2. Aracajú.

Laswell, H.D. (1936). *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books.

Laswell, H.D.; Lerner, D. (orgs). (1951). *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.

Leifeld, T. (2011). *Centros de Convivência Familiar*. Um Estudo de Caso dos Desafios e do Perfil Familiar da População Atendida pelo Centro de Convivência da Família Padre Pedro Vignólia na Cidade de Manaus. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Leite M.T.; Winck M.T.; Hildebrandt L.M.; Kirchner R. M.; Silva L. A. A. (2012). *Qualidade de vida e nível cognitivo de pessoas idosas participantes de grupos de convivência*. Rev Bras geriatr gerontol. 15(3):481-92. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1809-98232012000300009&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 set. 2018.

Lima, T. A. S.; Menezes, T.M.O. (2012). Produção do conhecimento sobre idoso e centros de convivência. Revista de Enfermagem UFPE online. Oct; 6(10): 2505-13. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/download/7494/7117>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

Lindblom, C.E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas* (E. Z. Goñi, Trad.). Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas.

Linhaes, M. A. (1996). *A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*. World Politics, 16: 677-715.

Lowi, T. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration. Review, 32: 298-310.

Manhães, E. D. (2002). *Política de esportes no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Marconi, M.A; Lakatos E.M. (2010). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7ª ed. São Paulo: Atlas.

Matos, M. G.; Simões, C.; Canha, L.; Fonseca, S. (2000). *Saúde e estilos de vida nos jovens portugueses: Relatório do estudo de 1996 da Rede Europeia HBSC/OMS*. Lisboa: Faculdade de Motricidade Humana.

Mazzei, L. C.; Bastos, F. C. (Org.). (2012). *Gestão do esporte no Brasil: desafios e perspectivas*. 1ª ed. São Paulo: Ícone.

Mazo, G.Z.; Cardoso, A.S.; Salin, M.S.; Garcia, G.S. (2011). *Atividade Física para idosos: diretrizes para implantação de programas e ações*. Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia. Rio de Janeiro: 14(2):197-208.

Mazo GZ, Mota J, Gonçalves LHT, Matos MG. Nível de atividade física, condições de saúde e características sócio-demográficas de mulheres idosas brasileiras. Rev Port Cien Desp 2005; 5(2):202-212.

Melo Filho. Álvaro. (2015). Hermenêutica do Desporto Constitucionalizado. In: CAMARGOS, Wladimir (Org.). *Direito Desportivo: Debate e Crítica*. Artigos do I Simpósio Científico em Direito Desportivo. Goiânia: Universidade Federal de Goiás.

Menezes, V. G. (2009). *Gestão desportiva municipal: análise da experiência na Região Metropolitana do Recife, Brasil, no período 2002-2008*. 2009. 366 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

Mezzadri F. M. (2000). *A estrutura esportiva no Estado do Paraná: da formação dos clubes as atuais políticas governamentais*. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas.

Michel, M.H. (2009). *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. v. 2. São Paulo: Atlas.

Ministério do Esporte. (2016). Organograma da estrutura regimental. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/organograma_ministerio_do_esporte_estrutura_regimental_julho_2017>. Acesso em: 04 mai. 2018.

Moraes, A. (2002). *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas.

Mota, V. S. (2008). *Espaços públicos de lazer em Manaus: o papel das políticas públicas*. Manaus: Editora Valer.

Nahas, M. V. (2001). Atividade Física, saúde e qualidade de vida: conceitos e sugestões para um estilo de vida ativa. Londrina: Midiograf.

Nóbrega, A. C. L., et al. (1999). *Posicionamento oficial da Sociedade Brasileira de Medicina do Esporte e da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia: atividade física e saúde no idoso*. Rev Bras Med Esporte. nov./dez; 5(6): 207-211.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Olson, M. (1999). *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp.

Organização das Nações Unidas. (2016). *Relatório Global de Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-HDR16%20Report.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Paípe, G. (2016). *Políticas Públicas Desportivas: Estudo centrado em municípios de Moçambique*. Dissertação de Doutoramento – Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

Parsons, T. (1951). *The social system*. Disponível em: <<http://home.ku.edu.tr/~mBaker/CSHS503/TalcottParsonsSocialSystem.pdf>>. Acesso em: 4 Mai. 2018.

Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Cheltenham.

Paulo, L. F. A. (2013). *Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas?* VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/892/1/C6_TP_COMENT%C3%81RIOS%20SOBRE%20O%20PPA%202012-2015.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

Pires, G. (2007). *Agôn Gestão do Desporto o jogo de Zeus*. Porto: Porto Editora.

Portugal. (2009). *Decreto-lei nº 141*, de 16 de junho. Estabelece o regime jurídico das instalações desportivas de uso público. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/494551/details/maximized>>. Acesso em: 8 set. 2018.

Project Management Institute. (2017). *Guia PMBOK: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos*. 6ª ed. Pennsylvania.

Quivy, R., Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. 4.ª ed. Lisboa: Gradiva.

Rodrigues, M. M. A. (2015). *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha.

Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: The advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. (2005). *From policy implementation to policy change: a personal odyssey*. In Â. Gornitzka, M. Kogan & A. Amaral (Eds.), *Reform and change in higher education: Analysing policy implementation* (pp. 17 - 34). Dordrecht: Springer.

Sandri, S. de F. (2007). *Professores de Educação Física: (des)motivados nas práticas pedagógicas das escolas públicas estaduais de Francisco Beltrão/PR*. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/870-4.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Sarmiento, P. (2008). *Uma experiência de dirigismo desportivo: FPH 2004-2008*. Porto: Ed. Federação Portuguesa de Hóquei.

Sarmiento, J. P., & Carvalho, M. (2014). *Gestão de Instalações Desportivas*. In M. Arraya & M. N. G. Silva (Eds.), *Têndencias Contemporâneas da Gestão Desportiva* (Vol. 1). Liboa: Visão e Contextos.

Secchi, L. (2016). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª.ed. São Paulo: Cengage Learning.

Silva, C.; Bassi, N. (2012). *Políticas públicas e desenvolvimento local*. In C. Silva (Ed.), *Políticas públicas e desenvolvimento local: Instrumentos e proposições de análise para Brasil* (pp. 15 – 38). Rio de Janeiro: Editora Vozes.

Silva, E. L.; Menezes, E. M. (2005). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4ª ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC.

Silva, L.; Damaceno, A.; Martins, M.; Sobral, K.; Farias, I. (2009). *Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente*. In: IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia. Curitiba. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3124_1712.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

Simon, Hebert (1957). *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: Usaid.

Soares, A.; Liberato, A. (Org.). (2010). *Políticas públicas de esporte e lazer: novos olhares*. Edua.

Soares, A.; Liberato, A.; Lima, P. C.; Silva, A. C.; Cardoso, J. (Organizadores). (2011). *Diagnóstico do Esporte e Lazer na Região Norte Brasileira - o existente e o necessário*. Manaus: Edua.

Souza, C. (2003). *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev.

Souza, C. (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.

Souza, C. (2007). Estado da arte em políticas públicas. In Hochman, G.; Arretche, M.T. da S.; Marques, E.C. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Starepravo, F. A. (2011). *Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, Rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico*. Tese (Doutorado em Educação Física). Universidade Federal do Paraná.

Suassuna, D. M. F. de A.; Almeida, A. J. M. de; Freire, O. F.; Roquete, P. C. (2007). O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. In: Suassuna, D. M. F. de A.; Azevedo, A. A. (Orgs.) *Política e Lazer: interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus.

Tubino, M. J. G. (1996). *O esporte no Brasil, do período colonial aos nossos dias*. São Paulo: Ibrasa.

Tubino, M. J. G. (2001). *Política Nacional do Esporte*. Brasília: Governo Federal.

Tubino, M. J. G. (2002). *500 Anos de Legislação esportiva Brasileira: do Brasil Colônia ao Início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Shape.

Tubino, M. J. G. (2010). *Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação*. Maringá: Eduem.

Tubino, M. J. G. (2011). *Dimensões Sociais do Esporte*. (Questões de nossa época, vol. 25). 3ª ed. São Paulo: Cortez.

Valente, L. (2011). *O perfil do gestor desportivo: um estudo nos centros de esporte e lazer da prefeitura municipal de Manaus*. Dissertação (Mestrado em Gestão do Desporto). Universidade Técnica de Lisboa.

Veronez, L. F. C. (2005). *Quando o estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988*. Dissertação (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas.

Xavier, E. M.; Almeida, M. A. B. (2013). Projetos sociais esportivos destinados ao público infanto-juvenil: dispositivos jurídicos e desafios da gestão pública no estado de São Paulo. EFDportes.com, Revista Digital. Buenos Aires, Año 18, Nº 185, Octubre. Disponível em: <<http://www.efdesportes.com/efd185/projetos-sociais-esportivos-ao-publico-infanto-juvenil.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Weber, M. (1979). *O político e o cientista*. Lisboa: Presença.

Zouain, D. M; Pimenta, R. C. (2003). *Perfil do gestor das organizações esportivas brasileiras*. Anais do Congresso Mundial de Gestión Económica Del Deporte, Barcelona-Espanha, 172-200.

VII APÊNDICE

APÊNDICE A – Número de pessoas matriculadas (2016)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
C.C. P.P. Vignola	0	0	0	903	438	553	345	120	206	49	90	0	2.704
C.C. do Idoso	0	0	0	1.418	218	533	95	63	40	270	50	0	2.687
C.C. T. Lobo	0	0	0	95	58	144	42	104	127	28	30	0	628
C.C. 31 de março	0	0	0	137	142	128	78	39	13	19	35	1	592
C.C. A. Araújo	0	0	0	172	56	25	36	9	33	9	3	4	347
C.C. M.A. Daou	0	0	0	2.134	1.150	1.313	262	1	521	220	93	40	5.734

APÊNDICE B – Número de pessoas matriculadas (2017)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
C.C. P.P. Vignola	0	261	60	659	404	114	30	115	20	19	1	0	1.683
C.C. do Idoso	0	179	986	312	91	49	52	80	76	33	6	5	1.869
C.C. T. Lobo	0	275	111	134	93	78	101	112	131	75	31	0	1.141
C.C. 31 de março	0	223	184	52	77	38	61	80	36	41	2	0	794
C.C. A. Araújo	0	80	111	45	27	26	34	10	0	19	40	4	396
C.C. M.A. Daou	0	3.258	595	289	368	213	222	400	280	212	113	0	5.950

APÊNDICE C – Número de atendimentos nas atividades livres (2016)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
C.C. P.P. Vignola	0	0	0	2.921	4.058	4.894	5.514	7.784	6.764	8.428	7.482	5.318	53.163
C.C. do Idoso	0	0	0	321	2.594	2.901	3.216	2.077	2.579	2.558	1.986	449	18.681
C.C.T. Lobo	0	0	0	0	1.920	2.400	2.668	3.242	3.624	3.415	3.835	3.195	24.299
C.C. 31 de março	0	0	0	249	1.109	734	1.088	192	129	682	537	518	5.238
C.C.A. Araújo	0	0	0	90	90	143	90	90	90	90	111	111	905
C.C. M.A. Daou	0	0	0	0	580	1.723	447	670	1.111	2.901	3.063	1.503	11.998

APÊNDICE D – Número de atendimentos nas atividades livres (2017)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
C.C. P.P. Vignola	0	5.558	5.627	6.287	6.778	8.324	8.930	8.210	7.430	7.273	8.359	4.178	76.954
C.C. do Idoso	0	835	3.880	2.044	4.068	2.029	2.970	3.202	2.655	2.931	1.546	1.026	27.186
C.C. T. Lobo	0	3.463	4.762	4.435	5.821	6.066	6.041	6.792	4.952	5.170	5.307	2.768	55.577
C.C. 31 de março	0	339	1.137	1.162	2.034	1.302	1.469	1.390	1.317	946	941	195	12.232
C.C. A. Araújo	0	40	1.140	956	1.234	903	1.036	569	10	1.058	974	334	8.254
C.C. M. A. Daou	0	918	838	1.351	1.275	1.240	1.183	1.528	1.229	1.100	887	411	11.960